الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
قسم الحقوق
(العمادة)



مدى فاعلية النظام القانوني لهيئة إدارة قطاع البترول في لبنان

تقرير أُعدّ لنيل شهادة الماستر المهني في الحقوق

قسم القانون العام

إعداد

فايز محمد حجازي

لجنة المناقشة

د. مروان محي الدين القطب	الأستاذ المشرف	رئيساً
د. عصام نديم مبارك	أستاذ	عضواً
د. محمود محمد سيف الدين	أستاذ مساعد	عضواً

2022

الإهداء

إلى آخر آيات الحسن التي قالت لي ذات يومٍ

"أحب ظلّك في الشمس" صِنْوة الروح

التي زرعت طريقي بستان أدعية لله تسهرُ لا شكوى من الأرقِ

إلى من شرّفني بحمل اسمه وعلّمني عشق التراب ومحبة المخلوقات،
وشكر السماء... والدي رحمه الله.

إلى سيّدة البيت التي لا زالت تلملم الحزن عن عتباته، المُحبّة التي
تفرش أوقاتنا بالحبق أمي الثانية وأختي الكبيرة "فائزة"

إلى عماد البيت وجامع الشمل السند والعضد والعون...
أخي الأستاذ عفيف

إلى أفراد أُسرتي الصغيرة وعائلتي الكبيرة
من كانوا سنداً لي ودعماً دائماً

إلى الأخوة الذين أثبتوا أن الأخوة ليست فقط في الرحم...

إلى من أحسنوا الظن بي ورأوا فيي الخير بأعينهم وقلوبهم

وإلى من كانت نبض قلبي وقلمي...

أزفّ لكم الإهداء حباً ورفعة وكرامة

الشكر

نحمد الله سبحانه وتعالى حمداً يليق بجلال وجهه وعظيم سلطانه.

وقد قال تعالى في كتابه الكريم:

﴿رَبِّ أوزعني أن أشكرَ نِعمك التي أنعمت عليّ وعلى والداي وأن أعمل صالحاً ترضاه﴾

[سورة النمل: 19]

واعترافاً بذوي الفضل عليّ، أُقدّم شكري وتقديري للجامعة الوطنية الجامعة اللبنانية من أساتذة وإداريين كرام الذين قدموا لنا الكثير، زارعين التفاؤل في دربنا، باذلين جهوداً كبيرة، ممهّدين لنا طريق العلم والمعرفة.

وأخصّ بالشكر **الدكتور مروان محي الدين القطب** الذي سُعدت بإشرافه على هذه الرسالة فكان لعلمه الفيّاض وتوجيهاته البنّاءة، وروحه الطيّبة، وخلقه الكريم، الأثر الأكبر في إنجاز هذه الرسالة فجزاه الله عني خير الجزاء.

كما أتوجه بالتقدير والامتنان لأعضاء اللجنة الكريمة الخلوقين والمشهود لهم بالكفاءة وأصحاب السمعة الطيبة **الدكتور عصام نديم مبارك**، و**الدكتور محمود محمد سيف الدين**

مع فائق محبتي واحترامي

مقدمة

أولاً: عرض الموضوع

يقوم دور الدولة التقليدي على القيام بالوظائف السيادية التي تكمن في خمسة وظائف أساسية، هي: الأمن الداخلي، الدفاع عن الحدود، إقامة العدل بين الناس، تنظيم العلاقات الخارجية وتأمين النفقات العامة. لم يكن مسموحا للدولة القيام بأي نشاط اقتصادي، لأن هذا النشاط يجب ان يحصر في القطاع الخاص وفقاً للمفهوم التقليدي.

إلا أن الحربين العالميتين الاولى والثانية، والتداعيات الكارثية التي نتجت عنها حملت الدول على الخروج من المفهوم التقليدي القائم على الدور الحارس للدولة إلى دور متدخل في النشاط الاقتصادي بحيث تقوم الدولة بهذا النشاط إلى جانب القطاع الخاص، وهذا الأمر دفع بالدول إلى إدارة المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري في مختلف القطاعات ومن أهم هذه القطاعات: إنتاج وتوزيع الكهرباء، توزيع المياه، الاتصالات، النقل العام، واستخراج وانتاج النفط.

إلا أن إدارة الدولة لهذه القطاعات لم يحقق النتائج المتوخاة وأدى إلى خسائر كبير تحملتها المالية العامة للدولة وادى إلى زيادة العجز في الموازنة العامة، مما حمل الدول على الاستدانة التي أدت إلى تكبيد المالية العامة خسائر فادحة. هذا الأمر حمل الدول على الانتقال من فكرة الدولة المتدخلة إلى فكرة الدولة المنظمة، أي الدولة التي لا تدير المرافق العام بنفسها، وإنما يترك أمر الإدارة إلى القطاع الخاص الذي لديه خبرة في تشغيل المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري، أما الدولة فيناط بها دور المنظم للمرافق الصناعية والتجارية والمراقب لحسن إدارة القطاع الخاص للمرافق العام الاقتصادية.

من هنا برزت فكرة الهيئة الناظمة التي تتولى تنظيم إدارة قطاع معين وتحديد شروط وقواعد ومعايير ادارته من قبل القطاع الخاص، فلهذه الهيئات دورين اساسيين: الأول، تنظيمي من حيث وضع قواعد تنظيم القطاع وكيفية اختيار المشغلين من القطاع الخاص، وإبرام عقود التشغيل معهم. والثاني، دور رقابي يكمن في الرقابة على حسن تنفيذ عقود التشغيل.

وهذا الأمر اعتمده المشرع اللبناني عندما انشأ عدة هيئات ناظمة من قطاعات متعددة، أهمها: الطاقة، الاتصالات، الطيران المدني، الأسواق المالية وأخيرا قطاع البترول الذي تم اكتشافه في المياه الإقليمية اللبنانية حيث برزت عدّة حقول للنفط، وشكل ذلك ثروة للبلاد، وظهر جليّاً أن التنقيب عن النفط واستخراجه سيحقق إيرادات وفيرة للخزينة العامة، كما يساهم في جذب الاستثمارات الأجنبية.

لذلك اهتمت الدولة اللبنانية بالثروة النفطية الكامنة في أعماق المياه الاقليمية اللبنانية، وأصدرت قانونا ينظم الموارد البترولية في لبنان تحت الرقم 132 لعام 2010. وتأسست هيئة إدارة قطاع البترول في الرابع من كانون الأول 2012 بموجب المرسوم 7968 وذلك إنفاذاً للمادة العاشرة من قانون تنظيم الموارد البترولية، وهي مؤسسة عامة ذات طابع خاص مسؤولة عن إدارة القطاع البترولي في لبنان.

ويكمن الهدف الرئيسي للهيئة في المساهمة في تحقيق أقصى قيمة اقتصادية واجتماعية ممكنة من خلال القيام بالأنشطة البترولية وذلك بالتزامن مع الحفاظ على البيئة. والنظام القانوني للهيئة يعطيها دوراً أساسيا في الإشراف وتنفيذ العقود المتعلقة بالتنقيب واستخراج النفط، ومن شأن حسن إدارة هذه الهيئة أن تتحقق الإدارة الرشيدة لقطاع النفط في لبنان، والوصول إلى استفادة مثلى للموارد النفطية.

كما أن الأزمة الاقتصادية التي تمر فيها البلاد حالياً سببها الفساد المالي والإداري الذي عانت منه الدولة اللبنانية، حيث تم إهدار الاموال العمومية خصوصاً في مجالات إدارة المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهذه الازمة أدت إلى انهيار قيمة العملة الوطنية، وتراجع القدرة الشرائية للمواطنين، وضياع ودائع الناس، والحلول المطروحة للخروج من الأزمة ستكون قاسية على الشعب اللبناني، إلا أنه لا حل لهذه الأزمة إلا بحوكمة القطاع العام وإدارته بطريقة نزيهة وشفافة. وهذا ما استدعى تدخل المشرع اللبناني لكي تكون إدارة قطاع النفط في لبنان بطريقة شفافة وبعيداً عن الفساد المالي والإداري، لذلك عمد المشرع إلى اصدار قانون دعم الشفافية الذي يستهدف الحد من الهدر والفساد وتحقيق إدارة رشيدة للقطاع النفطي.

ثانياً: أهمية الموضوع

تأتي معالجة هذا الموضوع مع الأزمة الاقتصادية في لبنان، والتي أدت إلى انهيار شامل للبنية الاقتصادية والمالية والنقدية. ويرجع ذلك بصورة أساسية إلى السياسات المالية غير الرشيدة، والبنية الاقتصادية غير المنتجة، والأوضاع النقدية التي تعاني من شحّ في التدفقات النقدية بالعملات الأجنبية.

وبالتالي فإن قطاع النفط يشكّل أحد الآمال لإخراج لبنان من أزمته، وتوفير نمط جديد من أنماط الإنتاج الاقتصادي، وتأمين موارد جديدة للخزينة العامة تسمح بدخول العملات الأجنبية وتعديل ميزان المدفوعات وإصلاح الأوضاع النقدية القائمة.

إن اختياري لهذا الموضوع يرجع إلى اهميته الكبرى على مستوى اقتصاد الدولة اللبنانية، ولأنه يساهم في خروج لبنان من أزماته القائمة بموارد ذاتية تعزز السيادة الداخلية والوطنية.

ثالثاً: اهداف المعالجة

تهدف معالجة هذا الموضوع إلى بلوغ النقاط التالية:

- تحديد طبيعة القانونية لمرفق هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان ما إذا كان له الطبيعة الإدارية أو الصناعية والتجارية.
- تحديد الشكل القانوني لهيئة إدارة قطاع البترول في لبنان وما إذا كانت مؤسسة عامة أو سلطة إدارية مستقلة.
- بيان مدى فاعلية النظام القانوني لإدارة قطاع البترول في لبنان.
- الوقوف على مدى تحقق الاستقلالية الإدارية والمالية للهيئة.
- بيان الإطار العام لقانون دعم الشفافية في قطاع البترول.
- بيان الموجبات الملقاة على عاتق الهيئة لتحقيق الشفافية في إدارة القطاع.

رابعاً: المنهج المعتمد

سنعتمد في هذا البحث على المنهج القانوني القائم على تحليل النصوص القانونية، ومقارنتها مع النصوص القانونية للهيئات الناظمة الأخرى، كالهيئة الناظمة لقطاع الاتصالات، والهيئة الناظمة لقطاع الكهرباء، والهيئة الناظمة للطيران المدني، والهيئة الناظمة لأسواق المال في لبنان.

كما سنلجأ إلى المنهج التحليلي من أجل تحليل النصوص المنظمة لهيئة قطاع البترول والوقوف على طبيعتها والشكل القانوني لإدارتها.

خامساً: الإشكالية

تكمن إشكالية البحث في مدى فاعلية النظام القانوني لهيئة إدارة قطاع البترول في لبنان بصورة تمكنها من إدارة هذا القطاع بصورة مستقلة وشفافة، ويتفرع عن هذه الإشكالية أسئلة فرعية أهمها:

- ما هي الطبيعة القانونية لهيئة إدارة قطاع البترول؟
- ما هو الشكل القانوني المعتمد في إدارة هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان؟
- هل النظام القانوني للهيئة يحقق الاستقلال الإداري؟
- هل الهيئة متمتعة بالاستقلال المالي؟
- ما هو مضمون قانون دعم الشفافية الخاص بقطاع البترول؟
- ما هي الموجبات الملقاة على عاتق الهيئة لتحقيق الشفافية في إدارة قطاع البترول؟

سادساً: مخطط التقرير

لمعالجة هذه الإشكالية سنقسم الرسالة إلى فصلين: في الفصل الأول سنتناول كيفية قيام المشرع بتنظيم الهيئة من الناحية الإدارة، وسيتم معالجة ماهية الهيئة والاستقلالية التي تتمتع بها تجاه الإدارة المركزية سواء من الناحية المالية أو من الناحية الإدارية. كما سنتناول في الفصل الثاني دعم الشفافية في إدارة قطاع البترول في لبنان، وسنعالج مفهوم الشفافية الإدارية وصور الفساد التي تتعارض معها، كما سنلقي الضوء على قانون دعم الشفافية في قطاع البترول في لبنان. وستكون الأقسام الرئيسية للمخطط على الشكل التالي:

الفصل الأول: تنظيم هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان

المبحث الأول: ماهية هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان

المبحث الثاني : استقلالية هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان

الفصل الثاني: شفافية هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان

المبحث الأول: ماهية الشفافية في مكافحة الفساد

المبحث الثاني: النظام القانوني لدعم الشفافية في قطاع البترول في لبنان

الفصل الأول : تنظيم هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان

تعد هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان من الهيئات الناظمة التي تتولى التنظيم والإشراف على تشغيل قطاع البترول، الذي يعد من القطاعات الاقتصادية المتخصصة، وبالتالي فإن عمليات التشغيل المرتبطة به تحتاج إلى مشغلين وأصحاب خبرات تقنية عالية، وغالباً ما يتم اللجوء إلى شركات عالمية متخصصة لكي تقوم بعمليات التنقيب والإنتاج.

إن الدولة لا تستطيع إدارة هذه المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري مباشرة بسبب عدم القدرة التنظيمية والتقنية على القيام بذلك، فيكون دورها وضع الخطط الاستراتيجية لكيفية إدارة هذه المرافق والأطر القانونية والتنظيمية لكيفية التشغيل، كما تتولى اختيار هيئات مستقلة تتولى عمليات تنظيم القطاع، والإشراف على عمليات التشغيل، نطلق على هذه الهيئات تسمية "الهيئات الناظمة".

لا تقوم الهيئات الناظمة بعمليات التشغيل والإدارة المباشرة للقطاع، وإنما يتولى ذلك شركات خاصة مؤهلة بالاستناد إلى اتفاقيات تحدد حقوق وواجبات الدولة والاطراف المشغّلة. وتلعب الهيئات الناظمة دور المنظم للقطاع ابتداء من اختيار المشغل المؤهل وفقا لمعايير محددة مسبقا، وصياغة العقود، وإبرامها، والإشراف على تنفيذها.

يقتضي أن تكون هذه الهيئات متمتعة بالاستقلالية اللازمة، سواء على المستوى الإداري أو على المستوى المالي، وأن تضع نصب عينيها المصلحة الوطنية، ومراعاة الاعتبارات التقنية المتخصصة، وعدم الخضوع للتدخلات السياسية التي قد تحرف إدارة القطاع عن الإدارة الرشيدة وتغرقه في مظاهر الفساد والهدر التي لا تحقق الغاية من وجود المرفق العام.

في هذا الفصل سنتناول ماهية الهيئات الناظمة، وأنواعها في لبنان، وطبيعتها القانونية، والعلاقات التي تقيمها من أجل قيامها باعمالها، كما سنتناول الاستقلالية التي يجب أن تتمتع بها سواء من الناحية الإدارية أو المالية، وذلك في مبحثين متتاليين، على الشكل التالي:

المبحث الأول : ماهية هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان

المبحث الثاني : استقلالية هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان

المبحث الأول : ماهية هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان

تعد هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان من الهيئات الناظمة التي أنشئت بموجب القانون رقم 132 لعام 2010 والمتعلق بالموارد البترولية في المياه البحرية اللبنانية[1]. وصدر المرسوم رقم 7968 لعام 2012 الذي نظم هذه الهيئة وحدد الانظمة التي تخضع لها من حيث الإدارة التي تتولى تسيير شؤونها، أو النظام المالي الذي يوفر لها التمويل اللازم لتغطية نفقاتها التشغيلية، أو نظام العاملين الذين ينفذون الأنشطة المطلوبة منها.

ليست هيئة قطاع البترول الهيئة الناظمة الوحيدة في لبنان، وإنما يوجد عدد منها تخضع لأنظمة متشابهة، وتشترك كلها في تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتختلف في نمط الرقابة التي تخضع له.

كما تخضع الهيئة لنظام قانوني ناتج عن الشكل القانوني الذي تتمتع به وطبيعة نشاطها الذي تمارسه، وذلك من خلال العلاقات التي تنسجها مع المتعاقدين والعاملين لديها، بالاضافة إلى إصدارها لأعمال قانونية كالقرارات والعقود الإدارية.

سنعمد في هذا المبحث على تناول ماهية الهيئات الناظمة والخصائص التي تتمتع بها وأنواعها في لبنان، ومن ثم نتناول النظام القانوني لهيئة إدارة قطاع البترول وذلك في مطلبين متتاليين.

المطلب الأول: ماهية الهيئات الناظمة

تعتبر الهيئات الناظمة من التنظيمات الإدارية الحديثة العهد في فرنسا ولبنان، في حين برزت في الولايات المتحدة في ثلاثينيات القرن الماضي. ووجدت بهدف تنظيم قطاعات حيوية في الاقتصاد الوطني، وممارسة دور المراقب لعمليات تشغيل القطاع، بهدف إشباع الحاجات العامة للمستفيدين من الخدمات، وضبط التعريفات خصوصا في القطاعات الاقتصادية المؤثرة في حياة الناس.

ونصّ المشرّع اللبناني على انشاء عدد من الهيئات الناظمة، في مجالات الطاقة والاتصالات والنفط والطيران المدني وذلك في إطار تنظيم هذه القطاعات وإدارتها بطريقة رشيدة وفقاً للأصول والمعايير المحققة للغاية من إنشائها.

في هذا المطلب سنتناول نشأة الهيئات الناظمة وأنواعها من ثم نعمد إلى تحديد تعريفها وأهم الخصائص التي تتمتع بها في ثلاثة فروع متتالية.

---

[1] الجريدة الرسمية : العدد 41 تاريخ 2010/9/2.

الفرع الأول: نشأة الهيئات الناظمة

تعد الهيئات الناظمة من اشخاص القانون العام، وتعد من التنظيمات الإدارية غير التقليدية التي برزت حديثاً حول العالم. ويهدف إنشاؤها إلى تنظيم القطاعات المتعلقة بالبنية التحتية للاقتصاد الوطني. برزت بداية في الدول الانجلوساكسونية، ومن ثم في فرنسا ومؤخراً في لبنان. سنتناول في هذا الفرع نشأة الهيئات الناظمة في الدول الانجلوساكسونية وفرنسا ولبنان.

أولاً: نشأة الهيئات الناظمة في الدول الانجلوساكسونية

انتقلت الولايات المتحدة الاميركية، عقب الأزمة المالية العالمية في العام 1929، من الفكر الرأسمالي الصافي إلى الفكر الاقتصادي التدخلي، وبالتالي تم إنشاء وكالات مستقلة وهيئات منظمة مستقلة تعمل على مراقبة المتعاملين في بعض الاسواق، بهدف تأمين الضبط الاقتصادي تحقيقا للمصلحة العامة، خصوصاً أن التفاعل الذاتي لهذه الاسواق لم يحقق التوازن المنشود وفقاً للنظريات الكلاسيكية، ما يعني ضرورة تدخل الدولة ومؤسساتها لتحقيق ذلك[1].

تطورت الميادين التي تتدخل فيها الهيئات المستقلة، وتناولت مجالات حساسة في الميدان الاقتصادي والمالي، كتنظيم السياسات المالية، ومراقبة البورصة، والحماية من المنافسة غير المشروعة وغيرها.

وكانت هذه الهيئات تأتي خارج النطاق التقليدي للتنظيمات الإدارية، وتمتعت بمقدار كبير من الاستقلالية التي تمكنها من القيام بدورها بفاعلية بعيداً عن الروتين الإداري والبيروقراطية في الإدارة العامة التقليدية.

أما في بريطانيا، وفي بداية ثمانينيات القرن الماضي، برزت منظمات غير حكومية شبه مستقلة تتدخل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتأتي هذه الهيئات في إطار رغبة الحكومة البريطانية في تقليص حجم القطاع العام مع انتشار أفكار الخصخصة وعدم رضا الجمهور عن الأداء الإداري والسياسي، فكانت هذه الهيئات المستقلة تبعث الثقة، وتعمل على حل المشاكل الحساسة. وتعد هيئة الإذاعة البريطانية من قبيل الهيئات المستقلة التي تدار من قبل رئيس ونائب له وعدد من الأعضاء يشكلون مجلس الإدارة يُعيّنون من قبل الوزير المختص نيابة عن التاج البريطاني وذلك بالتشاور مع رئيس الوزارة لمدة خمس سنوات، ويتمتع رئيس الإذاعة البريطانية بسلطة تنفيذية قوية[2].

---

1 فرح نصر الله: دور الهيئات الناظمة في الاصلاح الاداري والمالي (الهيئة المنظمة للاتصالات في لبنان نموذجا)، رسالة اعدت لنيل شهادة الماستر 2 المهني – وظيفة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية في الجامعة اللبنانية، الفرع الثاني، ص 10.

2 إسماعيل سايس غيدان، صادق محمد علي: مظاهر الاستقلال في الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الاول، السنة الثامنة، 2016، ص276.

ثانياً: نشأة الهيئات الناظمة في فرنسا

برز في فرنسا، في نهاية السبعينيات من القرن الماضي هيئات مستقلة اطلق عليها تسمية "السلطات الإدارية المستقلة"[1]، وظهر هذا المصطلح في العام 1978 عند صدور قانون إنشاء اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات CNIL.

وتبنت فرنسا هذا النوع الجديد من الهيئات متأثرة بالأفكار الحديثة السائدة في علم الإدارة في الدول الانجلوساكسونية التي بلورت مدرسة "الإدارة العامة الحديثة"، حيث تعطي الدولة الحرية والمبادرة للفاعلين في الاقتصاد الوطني، وتعطي الدولة للهيئات المستقلة دور المراقب لهذا النشاط دون أن تتورط مباشرة في ممارسته.

وتم اعتماد هذا النمط من الهيئات المستقلة في فرنسا لتنظيم القطاعات الحيوية حيث تم انشاء 25 هيئة منظمة من أهمها:

- الوكالة الفرنسية لمكافحة المنشطات.
- سلطة الرقابة على ضجيج المطارات.
- هيئة تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد والتوزيع الصحفي.
- هيئة المنافسة.
- هيئة تنظيم النقل.
- هيئة اسواق المال.
- هيئة الامان النووي.
- الهيئة الوطنية للألعاب[2].

وتتمتع هذه الهيئات بمجموعة من الخصائص من أهمها :

- امتلاك هذه الهيئات اختصاصات محددة بنص القانون، تتمحور حول تنظيم وضبط قطاع محدد وإجراء الرقابة في مجالات معينة.

---

[1] Autorités administratives indépendantes (A.A.I)

[2] Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)
Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)
Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)
Autorité de la concurrence.
Autorité de régulation des transports (ART)
Autorité des marchés financiers (AMF)
Autorité de sûreté nucléaire (ASN)
Autorité nationale des jeux (ANJ)

- تتمتع هذه الهيئات بالطبيعة الإدارية العمومية، وهي تتصرف باسم ولحساب الدولة.
- تمنح نوعاً من الاستقلال الإداري عن الوزارة المختصة، وإنما تخضع لنوع محدد من الرقابة[1].

ثالثاً: نشأة الهيئات الناظمة في لبنان

بدأت أفكار الخصخصة في مطلع التسعينيات تتبلور في لبنان، ويرجع ذلك إلى تفاقم مشكلة الدين العام، وتعثر إدارة عدد من المرافق الحيوية خصوصاً مرفق الكهرباء، وبرزت الحاجة إلى الإدارة من قبل القطاع الخاص للمرافق العامة للحدّ من الخسائر التي تلقى على عاتق المالية العامة. وهذا الأمر يتطلب هيئات منظمة لكل قطاع يخضع للخصخصة.

وبالفعل صدرت عن المشرع اللبناني عدداً من القوانين المنظمة للقطاعات الحيوية كالاتصالات والكهرباء والنفط والطيران المدني وغيرها من القطاعات. وتضمنت هذه النصوص إنشاء هيئات ناظمة تختص بتنظيم القطاع الخاضع للخصخصة، واعطاء التراخيص، وتشجيع المنافسة، وتحديد سقف للاسعار من اجل حماية المواطنين[2].

بالفعل عمدت السلطة التنفيذية في لبنان إلى تعيين عدداً من هذه الهيئات الناظمة، كالهيئة الناظمة للاتصالات، وهيئة إدارة قطاع البترول، في حين لم تتمكن من تعيين الهيئة الناظمة لقطاع الكهرباء على الرغم من ان هذا التعيين يشكل احد مطالب صندوق النقد الدولي في اطار التفاوض حول خطة التعافي الاقتصادي في لبنان[3].

الفرع الثاني: واقع الهيئات الناظمة في لبنان

لقد قام المشرع اللبناني، كما سبق الإشارة، إلى انشاء عدد من الهيئات الناظمة في قطاعات متعددة، واصدر النصوص القانونية المنظمة لها، وذلك في عدد من المجالات الحيوية المتعلقة بالاقتصاد اللبناني، ومنحها الاستقلالية المالية والإدارية. وفي هذا الفرع سنتناول هذه الهيئات ونبين نصوص إنشائها والمهام الرئيسية التي تقوم بها.

أولاً : الهيئة المنظمة للاتصالات

نص القانون رقم 431 لعام 2002 المتعلق بتنظيم قطاع الاتصالات، على إنشاء الهيئة المنظمة للاتصالات، حيث نصّت المادة الرابعة منه على أن "تنشأ بموجب هذا القانون هيئة تتمتع بالشخصية

---

[1] مروان القطب : محاضرات في الادارة العامة المقارنة ، الجزء الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية، الفرع الخامس، 2011، ص 54.

[2] مروان القطب : خصخصة المرافق العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2015، ط2، ص 255.

[3] جريدة الشرق الاوسط : العدد 15777، 2022/2/6.

المعنوية والاستقلالين الإداري والمالي، وتمارس الصلاحيات والمهام المبينة في هذا القانون، ويحدد تنظيمها الإداري والمالي، ويعين رئيسها وأعضاؤها بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء وبناء على اقتراح الوزير. ولا تخضع هذه الهيئة لأحكام النظام العام للمؤسسات العامة بل تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة."

كما صدر المرسوم رقم 14267 لعام 2005 الذي حدد التنظيم الإداري والمالي للهيئة المنظمة للاتصالات. وتم تعيين رئيس واعضاء الهيئة المنظمة للاتصالات بموجب المرسوم رقم 1 لعام 2007، وأصدرت الهيئة في جلستها المنعقد في 2008/11/11 نظام إدارة أموالها.

تكمن مهمة الهيئة في إرساء بيئة تنظيمية تعزّز قيام سوق اتصالات تنافسية، لتقديم أفضل الخدمات بأسعار معقولة لأوسع شريحة من الشعب اللبناني. وتستند الهيئة في عملها على القيم الأساسية المتمثلة بالاستقلالية، والشفافية، والمساءلة والإنصاف[1].

وقد نصّ القانون 2002/431 على واجبات الهيئة كاملة، وهي تشمل:

- تشجيع المنافسة في مجال الإتصالات.
- ضمان شفافية الأسواق.
- رصد التعرفات ومنع التصرفات غير التنافسية.
- العمل كوسيط وهيئة تحكيم لتسوية النزاعات التي تنشأ بين المرخّص لهم.
- إعداد مشاريع المراسيم والأنظمة.
- تنظيم الإمتيازات، وإصدار التراخيص، أو تعديلها أو تعليقها أو سحبها، والإشراف على تطبيق هذه الامتيازات والتراخيص.
- وضع قواعد الترابط ومراجعة عقوده.
- صياغة المعايير والإجراءات التقنية اللازمة لرصد الامتثال لهذه المعايير[2].
- وضع معايير وتدابير لإعادة النظر في الشكاوى و/أو الطلبات التي يمكن أن تنشأ من تطبيق القانون الحالي، والقرارات المتعلقة بها.
- تسهيل استخدام الإتصالات بالنسبة لمؤسسات الرعاية التعليمية والصحية والأشخاص ذوي الحاجات الخاصة.

[1] موقع الهيئة المنظة للاتصالات : الهيئة المنظمة للإتصالات(tra.gov.lb)

[2] الجريدة الرسمية : العدد 41 تاريخ 2002/7/23، ص3-21.

ثانياً: هيئة تنظيم قطاع الكهرباء

نصّ قانون تنظيم قطاع الكهرباء رقم 462 لعام 2002 ، في المادة السابعة منه على أن " تنشأ بموجب هذا القانون هيئة تسمى "هيئة تنظيم قطاع الكهرباء" تتولى تنظيم ورقابة شؤون الكهرباء وفقا لاحكام هذا القانون، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الفني والإداري والمالي، ويكون مركزها في مدينة بيروت، ولا تخضع الهيئة لأحكام المرسوم رقم 4516 تاريخ 1972/12/13 النظام العام للمؤسسات العامة".

نصّت المادة 12 من قانون تنظيم قطاع الكهرباء على أن تتولى الهيئة المهام والصلاحيات التالية:

- إعداد دراسات المخطط التوجيهي العام للقطاع في مجالات الإنتاج والنقل والتوزيع ورفعه للوزير لمناقشته ووضعه بالصيغة النهائية وعرضه على مجلس الوزراء لتصديقه.
- إعداد مشاريع المراسيم والأنظمة المتعلقة بتطبيق أحكام هذا القانون وإحالتها إلى الوزير وإبداء الرأي في مشاريع القوانين ومشاريع المراسيم المتعلقة بقطاع الكهرباء.
- تشجيع الاستثمار في قطاع الكهرباء والعمل على تحسين كفاءة التشغيل وضمان جودة الخدمات وحسن تأديتها.
- تأمين وتشجيع المنافسة في قطاع الكهرباء ومراقبة وضبط التعرفات غير التنافسية وتأمين شفافية السوق.
- تحديد وتصنيف مختلف فئات خدمات الإنتاج والنقل والتوزيع التي تعكس بشكل مناسب الفروقات في خصائص استعمال الكهرباء تبعا لفائت المستهلكين المختلفة ونوعية الخدمة المعنية وأوقاتها.
- تحديد سقف لأسعار خدمات الإنتاج وللتعرفات المطبقة على مختلف خدمات نقل وتوزيع الكهرباء ولبدلات الاشتراك وبدل الخدمات والغرامات وكيفية تحصيلها[1].
- وضع المعايير التقنية والفنية والبيئية وقواعد التثبت من التقيد بها ومراقبة وضبط تطبيقها. تأخذ الهيئة في الاعتبار عند الاطلاع بمسؤولياتها، أفضل المعايير العالمية المتعلقة بتنظيم قطاع الكهرباء[2].
- تحديد قواعد ومعايير التراخيص والأذونات على أن لا تتعارض هذه القواعد والمعايير مع أحكام هذا القانون.

---

[1] الجريدة الرسمية : العدد 50 تاريخ 2002/9/5.

[2] الجريدة الرسمية : العدد 50 تاريخ 2002/9/5.

- إصدار وتجديد وتعليق وتعديل وإلغاء التراخيص والأذونات. في حال قررت الهيئة تجديد الترخيص أو الإذن على إمكانية التجديد، على الهيئة إبلاغ أصحاب التراخيص والأذونات شروط التجديد قبل سنتين من إنفاذ مهلة الترخيص أو الإذن.
- مراقبة تقيد أصحاب التراخيص والأذونات في مجالي الإنتاج والتوزيع وقطاع النقل بالقوانين والأنظمة والاتفاقيات وشروط التراخيص والأذونات ودفاتر الشروط تأمينا لحسن الخدمة للمشتركين، لا سيما ما يتعلق بأنظمة التعرفات وبوليصة الاشتراك. للهيئة، في حال عدم تقيدهم بما ذكر أعلاه، تطبيق القوانين المرعية الإجراء. وعلى هؤلاء الأشخاص ومؤسسة الكهرباء تزويد الهيئة بالمعلومات والبيانات الفنية والمالية وأي معلومات أخرى تطلبها الهيئة تحقيقا لأهدافها.
- تأمين المساواة بين أصحاب التراخيص والأذونات في الاستفادة من تجهيزات النقل، وفقا للتعرفات المحددة.
- مراقبة حسن سير خدمات الإنتاج والنقل والتوزيع حتى إيصال التيار الكهربائي إلى المستهلك وذلك بعد التشاور مع الجهات المختصة ومع مراعاة شروط المنافسة الحرة في القطاع وسياسة الحكومة واستراتيجيتها وشروط الاتفاقيات والتراخيص والأذونات السارية المفعول وحماية مصلحة المستهلكين وتأمين الاستقرار في قطاع الطاقة الكهربائية وتوازن أسعار الخدمات وذلك وفقا للقوانين النافذة في هذا الإطار.
- دراسة وإقرار طلبات أصحاب التراخيص والذونات لتعديل الخدمات المرخص لهم بتقديمها والموافقة عليها عند مواجهة حالات النقص في الإمداد أو العطل في التجهيزات أو في حالة القوة القاهرة.
- وضع تقرير سنوي عن أعمالها يرفع إلى مجلس الوزراء بواسطة الوزير خلال الأشهر الثلاثة التي تلي كل سنة مالية وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية ويتضمن خلاصة عن الإجراءات التي اتخذتها الهيئة تنفيذا للمهام المنوطة بها، ومدى مساهمتها في تحقيق الأهداف المحددة في هذا القانون.
- العمل كوسيط وكهيئة تحكيمية للبت بالنزاعات الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون بين أصحاب التراخيص، وكذلك العمل لحلّ الخلافات وديا بين أصحاب تراخيص التوزيع وبين المستهلكين.
- اتخاذ أي قرارات أو إجراءات أو أعمال أو مهام أخرى ينص عليها هذا القانون والأنظمة السارية المفعول.

إلى تاريخه لم يتم تعيين اعضاء هذه الهيئة أو رئيسها، وهي هيئة تلعب دوراً أساسياً في تنظيم قطاع الكهرباء في ظل الأوضاع السيئة التي يمر بها هذا القطاع، من حيث سوء أوضاعه التشغيلية أو تكبده خسائر مالية فادحة والتي تنهك المالية العامة للدولة اللبنانية. كما أنه لم يجر إصدار المراسيم التنظيمية الضرورية لقيام هذه الهيئة بدورها وتمكينها من مباشرة أعمالها كسائر الهيئات الناظمة في القطاعات المختلفة.

ثالثاً : الهيئة العامة للطيران المدني

نصّت المادة الاولى من القانون رقم 481 لعام 2002 المتعلق بإدارة قطاع الطيران المدني على أن الهدف من هذا القانون هو "النهوض بقطاع الطيران المدني من خلال تنظيم حديث لشؤون الإدارة والاستثمار والاشراف والرقابة في مختلف القطاعات المتعلقة بالطيران المدني، وقضت المادة الثانية على ان " تنشأ مؤسسة عامة تدعى "الهيئة العامة للطيران المدني"[1].

ونصّت المادة الثالثة من القانون المذكور على أن "تتمتع الهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي وتخضع لأحكام هذا القانون وللانظمة الخاصة بها دون سواها, وتخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة". وحددت المادة الرابعة أهداف الهيئة التي "تهدف الهيئة بشكل عام إلى المساهمة في النهوض بقطاع الطيران المدني وذلك بكونها هيئة تنظيمية ورقابية تشرف على إدارة واستثمار جميع القطاعات المتعلقة بالطيران المدني بما في ذلك خدمات النقل الجوي والملاحة الجوية وسلامة الطيران المدني والمطارات المدنية على أسس فنية واقتصادية سليمة .

رابعاً: هيئة الأسواق

نصّت المادة الثالثة من القانون رقم 161 لعام 2011 تنظيم الاسواق المالية على أن "تُنشأ هيئة وطنية للأسواق المالية تسمى بموجب هذا القانون «هيئة الأسواق»، ويكون مركزها في مدينة بيروت" وقضت المادة الرابعة بأن "تعتبر هيئة الأسواق شخصاً معنوياً من أشخاص القانون العام، وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري ولا تخضع لقواعد الإدارة وتسيير الأعمال للرقابات التي تخضع لها المؤسسات العامة".

ونصت المادة الخامسة من قانون تنظيم الأسواق المالية على أن "تعنى هيئة الاسواق بالمحافظة على سلامة الادخار الموظف في الادوات المالية وتشجيع الأسواق المالية في لبنان بالتنسيق مع مختلف القطاعات المعنية.

ولها لهذه الغاية أن تقوم بالنشاطات والمهام التي أنيطت بها، ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

[1] الجريدة الرسمية ، العدد 69 تاريخ 2002/12/19.

- تنظيم وتطوير الأسواق المالية في لبنان والسعي إلى زيادة استخدام هذه الأسواق من قبل المستثمرين والمصدرين في لبنان والخارج.
- تقليص مخاطر النظام (Systemic Risk) في الأسواق المالية.
- حماية المستثمرين من الممارسات غير المشروعة أو غير المتوافقة مع الأصول أو غير المنصفة، بما في ذلك حظر الاستغلال الشخصي المباشر أو غير المباشر للمعلومات المميزة في التعامل بالأسواق المالية.
- تنظيم كيفية الاطلاع على المعلومات من قبل الأشخاص الذين يوزعون الأدوات المالية على الجمهور.
- تحديد إطار العمل وتنظيم النشاطات المهنية التي يقوم بها الأشخاص الذين يمارسون الأعمال الخاصة بالأدوات المالية والسهر على تقيدهم بآداب السلوك المهنية.
- تنظيم ورقابة عمل البورصات المرخص لها أو الأشخاص الذي يقدمون خدمات ايداع أو مقاصة أو تسوية.
- وضع الإطار التنظيمي العام لإدراج الأدوات المالية والموافقة على التداول بها في البورصات.
- إصدار التراخيص لوسطاء السوق الذين يقومون بتقديم خدمات للمستثمرين والمصدرين.
- إصدار التراخيص لشركات التقييم المالي (Financial Rating Agencies) وتحديد إطار عملها وتنظيمه.
- الترخيص لهيئات الاستثمار الجماعي بما فيها الصناديق المشتركة للاستثمار بعمليات التسنيد.
- معاقبة المخالفات الإدارية لأحكام هذا القانون وللأنظمة المتخذة تطبيقاً له.
- طلب الملاحقة في جرائم استغلال وإفشاء معلومات مميزة أو ترويج معلومات خاطئة أو مضللة تتعلق بصكوك أو أدوات مالية أو بمصدري هذه الصكوك والأدوات.

خامساً: هيئة إدارة قطاع البترول

قضى القانون رقم 132 لعام 2010 المتعلق بالموارد البترولية في المياه البحرية، بإنشاء هيئة لإدارة قطاع البترول، وعرفت هذه الهيئة بأنها مؤسسة ذات الطابع الخاص تتولى المهام المحددة لها في هذا القانون. وقضت المادة العاشرة من ذات القانون على أن "تنشأ بموجب هذا القانون" هيئة تسمى "هيئة إدارة قطاع البترول" تتمتع بالاستقلالين المالي والإداري ترتبط بالوزير الذي يمارس عليها سلطة الوصاية وتخضع بعض قراراتها المالية والإدارية لتصديقه وفق ما يرد في مرسوم تنظيمها. كما تخضع

لأنظمتها الداخلية واحكام هذا القانون، وهي لا تخضع لاحكام النظام العام للمؤسسات العامة المصدق بالمرسوم رقم 4517 ولمجلس الخدمة المدنية بل تخضع لرقابة ديوان المحاسبة اللاحقة."

ونصت المادة نفسها على ان من صلاحيات الهيئة، المهام التالية:

- وضع دراسات لجهة الترويج للموارد البترولية المحتملة في لبنان.
- رفع تقرير إلى الوزير حول تقويم مؤهلات وقدرات مقدمي طلبات الترخيص للحقوق البترولية.
- إعداد مشاريع دعوات المشاركة ودفاتر الشروط والتراخيص والاتفاقيات المرتبطة بها وفقا لأحكام هذا القانون.
- معاونة الوزير بالتفاوض حول اتفاقيات الاستكشاف والإنتاج ورفع تقارير حول نتيجة هذه المفاوضات للوزير لاتخاذ القرار لنهائي في مجلس الوزراء.
- الإدارة والمتابعة والإشراف والمراقبة على الأنشطة البترولية وحسن تنفيذ التراخيص والاتفاقيات ووضع تقارير دورية فصلية بهذا الشأن ورفعها للوزير للتصديق عليها.
- تقويم خطط تطوير الحقول ونقل البترول ووقف الأنشطة البترولية وإزالة المنشآت.
- إدارة بيانات الأنشطة البترولية.
- مسك وإدارة السجل البترولي.

الفرع الثالث: تعريف الهيئات الناظمة وخصائصها

تجد صعوبة في ايجاد تعريف جامع مانع للهيئات الناظمة، وخصوصا أنها من الهيئات التي برزت حديثاً في العقود الأخيرة، وبالتالي لم تنل عناية الفقه والاجتهاد الإداريين بعد. لذلك سنعمد إلى استخلاص التعريف القانوني من نصوص المشرع اللبناني الذي قضى بإنشاء هذه الهيئات من ثم نعمد إلى استخلاص الخصائص المميزة لها.

لهذه الأسباب تركنا التعريف إلى الفرع الثالث بعد أن تناولنا مختلف الهيئات الناظمة التي أنشئت في لبنان، وبينا النصوص القانون المتعلقة بها في الفرع الثاني، ليجري في هذا الفرع بلورت تعريف موحد للهيئات الناظمة ومن ثم استخلاص خصائصها.

وبذلك يمكن تعريف الهيئة الناظمة بأنها هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والإداري، تتولى تنظيم ومراقبة عمل قطاع حيوي في المجال الاقتصادي، ولا تخضع للنظام العام للمؤسسات العامة وإنما تبقى خاضعة لرقابة محدودة.

ومن خلال هذا التعريف نستخلص مجموعة من الخصائص تتمتع بها الهيئات الناظمة هي:

أولاً: الشخصية المعنوية

يقتضي التمييز بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي اللذين يختلف كل منهما عن الآخر، فالشخص الطبيعي يشكل كياناً بيولوجياً وكياناً قانونياً في آن، في حين يكون الشخص المعنوي كياناً قانونياً فقط، فهو نوع من التجريد القانوني[1].

وتشكل الشخصية المعنوية الركيزة الاساسية والمقياس الصحيح لاستقلالية مؤسسة أو هيئة عن الدولة. ولكل شخص من الأشخاص المعنوية عناصره وأجهزته البشرية الخاصة به، والأجراء العاملين فيه، والأموال التي يمتلكها، وذلك باستقلال عن الدولة وكيانها، ولامتلاك اي هيئة للشخصية المعنوية نتائج تترتب على ذلك من اهمها:

1- الأهلية القانونية

وتعني قدرة الشخص القانوني على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، والقيام بالأعمال القانونية المعبرة عن الإرادة، وللشخص القانوني في سبيل ذلك:

أ- القدرة على اكتساب الحقوق وامتلاك الأموال: وتكون نوع هذه الأموال مرتبط بالغاية التي يخصص لها فإذا كان مخصصاً للمنفعة العامة كانت الأموال عمومية، وإن لم يكن كذلك كانت الأموال خاصة تخضع لقواعد مختلفة عن القواعد التي تخضع لها الأموال العامة[2].

ب- تحمل الموجبات: تسمح الشخصية القانونية بتحمل الموجبات سواء تجاه العاملين لديه، أو تجاه المتعاقدين معه، أو تجاه الغير الذي يتضرر من نشاط الهيئة بحيث يتوجب التعويض إليه.

ج- القيام بالأعمال القانونية المعبرة عن الإرادة: كإصدار القرارات وهي أعمال صادرة عن الإرادة المنفردة، أو التعاقد الذي يتم نتيجة التقاء إرادتين أو أكثر على إحداث أثر قانوني محدد.

2- الذمة المالية

وهي الوعاء القانوني الذي يحتوي على الأموال المكتسبة من قبل الشخص القانوني، لطالما أنه يستطيع اكتساب الحقوق المختلفة، وهذه الذمة مستقلة عن الذمة المالية للدولة وسائر أشخاص القانون العام. ووجود الذمة المالية المستقلة يستوجب على الهيئات الناظمة مسك محاسبة للمواد والأصول التي تملكها.

---

1 يوسف سعد الله الخوري : القانون الإداري العام، أعمال وعقود إدارية، الجزء الاول ، بدون ناشر، 1998، ص 22.

2 إبراهيم عبد العزيز شيحا : الوسيط في القانون الإداري، الدار الجامعية بيروت، 2016، ص 388 وما بعدها.

3- اهلية التقاضي

وتعد هذه الأهلية نتيجة طبيعية لقدرة الشخص القانوني على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وقدرته على القيام بالأعمال القانونية، فللهيئة المنظمة القدرة على مراجعة الجهاز القضائي وفقاً لاختصاصاته المحددة قانوناً من أجل الدفاع عن حقوقها، كما يمكن ان تكون في وضعية المدعى عليها لطالما أن لديها الأهلية على تحمل الالتزامات، وبالتالي تقوم مسؤوليتها، ويمكن مطالبتها بالتعويض عن الضرر الناتج عن ممارسة نشاطها تجاه الغير.

ثانياً: الاستقلالي الإداري والمالي

تتمتع الهيئات الناظمة بالاستقلالية عن الدولة، وتعتبر من أهم الخصائص التي تميز الهيئات الناظمة، وتشكل المحرك الاساسي في أدائها لمهامها.

ويقصد بالاستقلالية تحرر الهيئات الناظمة من الخضوع للسلطة التسلسلية للإدارة المركزية، هذا لا يعني أنها غير تابعة للدولة، فهي تعمل باسم ولحساب الدولة في إدارة وتنظيم القطاعات المعنية، وإنما يعني أن لهذه الهيئات القدرة على المبادأة في ممارسة نشاطها والقيام بدورها دون العودة إلى الإدارة المركزية[1]. ولهذه الاستقلالية نوعان الأول، إداري. والثاني، ما لي سنتاول كل منهما في هذه الفقرة.

1- الاستقلال الإداري

يعني الاستقلال الإداري وجود هيئة جماعية تتولى إدارة الهيئة المنظمة، تشكل سلطة تقريرية تملك اتخاذ القرارات وفقاً للمهام التي حددها قانون إنشاء الهيئة، دون الحاجة إلى العودة إلى الدولة أو أية وزارة معنية أو أية وحدة في الإدارة المركزية. أي أنها هيئة تستطيع أن تبادر في ممارسة الأنشطة المنوطة بها. كما يأتي على رأس هذه الهيئة سلطة تنفيذية تعمد على تنفيذ هذه القرارات وتعمد إلى وضعها موضع التنفيذ، وتشكل الإدارة التنفيذية العليا. ويعمل إلى جانبها وحدات إدارية تنفيذية ضمن هيكل تنظيمي ينص عليه قانون إنشاء الهيئة أو النصوص التطبيقية، بحيث يكون لكل وحدة مهام محددة وتخضع للتسلسل الإداري للإدارة التنفيذية العليا.

وهذا كله يستوجب وجود أجراء أو مستخدمين يعملون ضمن الأجهزة الإدارية للهيئة يتبعون لها وتنشأ علاقة تبعية معها تخضع لاحكام القانون والأنظمة النافذة. وبالتالي تكون الهيئة مسؤولة عن ممارسة نشاطها وتتحمل تبعة الأعمال التي تقوم بها[2].

---

[1] بوغويطة كوثر : السلطات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، رسالة قدمت لنيل درجة الماجستير في القانون العام المعمق، في جامعة ابي بكر بلقايد الجزائر، 2016، ص18.

[2] محمد رفعت عبد الوهاب : مبادىء احكام القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت لبنان، 2013، ص 329.

2- الاستقلال المالي

سبق الإشارة أن للهيئة ذمة مالية مستقلة ولها أموالها الخاصة، كما لها موازنة مستقلة تتضمن إيرادات تحصل ونفقات تصرف على أوجه أنشطتها المختلفة، ولكي يتحقق الاستقلال الفعلي يقتضي أن يكون للهيئة إيرادات ذاتية تغطي نفقاتها ويمكن أن تحقق وفراً، أما ارتباط الهيئة بتمويل من الإدارة المركزية للدولة فإنه يحدّ من استقلاليتها، ويهمش الاستقلال المالي والإداري ويجعله هشا. ومن مقتضيات الاستقلال المالي قدرة الهيئة على القيام بعمليات تحصيل الايرادات وصرف النفقات من دون العودة الدائمة إلى الإدارة المركزية. كما يستوجب الاستقلال المالي وجود حسابات للهيئة وضرورة مسكها وفقا للاصول المحددة قانونا.

ثالثاً: التنظيم القطاعي

تتولى الهيئات الناظمة عمليات تنظيم القطاعات المحددة في قانون انشائها. وغالبا ما يكون لهذه القطاعات الطابع الاقتصادي كما هو الحال في لبنان: الكهرباء والاتصالات والنفط والطيران المدني والأسواق المالية.

وتعني تنظيم القطاع الاشراف على عمل القطاع، والمشاركة في عمليات اختيار المشغلين، ومنحهم التراخيص اللازمة، والإشراف على التنفيذ والتحقق من مدى التقيد بالقوانين والأنظمة النافذة وبنود التراخيص الممنوحة.

كما تلعب الهيئات الناظمة دوراً في مراقبة عملية تحديد التعريفات التي تؤخذ من العملاء لا سيما في قطاعي الكهرباء والاتصالات، لأن هذه الخدمات على تماس مباشر مع حياة المواطنين، والتعريفات تؤثر على مداخيلهم. وفي سبيل ذلك تملك سلطات رقابية وتنفيذية كما تملك توقيع العقوبات المنصوص عليها في القوانين المرعية الاجراء.

إن تنظيم القطاع المعني لا يعني ابدا قدرة الهيئة على القيام باعمال التشغيل، فان هذه الاعمال هي من اختصاص مشغلين من القطاع الخاص، وانما يقتصر دورها على الرقابة والاشراف والتنظيم دون التورط في عمليات التشغيل.

إن الهدف من إناطة دور التنظيم بالهيئات الناظمة هو جعل هذه المهمة من اختصاص هيئة تتكون من اصحاب الخبرة والمعرفة الفنية في مجال القطاع المعني. وبالتالي توزع المهام بين ثلاثة جهات : الأولى، هي الحكومة التي تضع الخطة الاستراتيجية للقطاعات الاقتصادية أو تلك المرتبطة بالبنية

التحتية. والثانية، الهيئة الناظمة التي تلعب دور المنظم. والثالثة، المشغلون الذين يتولون إدارة وتشغيل القطاعات المعنية.

خامساً: الارتباط بالدولة

إن الاستقلال المالي والإداري لا يعني الانفصال الكلي للهيئات الناظمة عن الدولة، بل هي هيئات تعمل باسم ولحساب الدولة، واستقلاليتها تهدف إلى تحقيق فاعلية في القيام بدورها، وتبقى مرتبطة بالدولة. ولتحقيق ذلك تفرض القوانين المنظمة لهذه الهيئات رقابة معينة، قد تكون مخففة أو قد تصل إلى حد الوصاية. وفي هذه الفقرة سنتناول نمطي الرقابة التي تخضع له هذه الهيئات وهي:

1- الرقابة المخففة على الهيئات الناظمة

فرضت بعض القوانين المنشئة للهيئات الناظمة رقابة مخففة على هذه الهيئات اذ جعلتها قاصرة على الرقابة المؤخرة لديوان المحاسبة دون الرقابة الاخرى. فالادارات والمؤسسات العامة تخضع كقاعدة عامة لمجموعة من الرقابة المالية والإدارية، من اهمها:

- رقابة مجلس الخدمة المدنية فيما خص المسائل المتعلقة بالشؤون الوظيفية والذاتية لقسم كبير من العاملين في القطاع العام.

- رقابة التفتيش المركزي التي تهدف إلى ضبط المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تتم من قبل العاملين في القطاع العام ومحاسبتهم وفقا للاصول القانونية.

- رقابة وزارة المالية، سواء رقابة عقد النفقات على الادارات العامة ، أو الرقابة المالية على المؤسسات العامة.

- رقابة ديوان المحاسبة المسبقة والمؤخرة، والتي تتنوع بين رقابة ادارية مسبقة ومؤخرة، ورقابة قضائية على الموظفين والحسابات.

- ورقابة سلطة الوصاية على المؤسسات العامة، التي تتجلى في اخضاع عدد من مقررات المؤسسات العامة لتصديق سلطة الوصاية، بالاضافة إلى رقابة مفوض الحكومة وفقا لاصول خاصة.

واقتصار الرقابة على الرقابة الإدارية المؤخرة لديوان المحاسبة يعني رغبة المشرع في ان تكون الرقابة على الهيئات الناظمة مخففة، مما يحقق الارتباط بالقطاع العام وفي الوقت عينه يعزز استقلالية هذه الهيئات.

2- رقابة الإدارة المركزية

نصّ قانون الموارد البترولية في المياه البحرية على خضوع هيئة إدارة قطاع البترول لسلطة الوصاية التي يمارسها الوزير المختص، حيث تخضع بعض قراراتها المالية والإدارية لتصديقه وفقا لما يرد في مرسوم تنظيمها.

وبالفعل حدد مرسوم تنظيم هيئة إدارة البترول رقم 7968 لعام 2012 بعض القرارات التي تتخذها الهيئة والخاضعة لتصديق سلطة الوصاية في موضعين هما :

- الفقرة الثالثة من المادة 20 للوزير الحق في رد الموازنة بعد عرضها عليه بقرار معلل وعلى الهيئة إعداد مشروع موازنة آخر وعرضه على الوزير خلال مهلة أسبوع من قرار الرد. في حال عدم موافقة الوزير على المشروع للمرة الثانية يرفع المشروع لمجلس الوزراء للبت به.

-الفقرة الثانية من المادة 22 يحق للهيئة نقل اعتمادات من بند إلى بند بقرار صادر عن مجلس إدارة الهيئة بعد موافقة وزير الطاقة والمياه.

- المادة 27 يتم التعاقد مع عاملين كلما دعت الحاجة، بقرار من الرئيس يخضع لموافقة الإدارة ومصادقة الوزير.

- المادة 36 التي تنص على ان تعويض المخاطر الذي تدفعه الهيئة للمتعاقدين الذين يقومون بأعمال تكون طبيعتها محفوفة بالمخاطر تعويضاً شهرياً مقطوعاً قدره عشرة بالمائة من الراتب طيلة أيام العمل، وتحدد طبيعة هذه الأعمال بقرار من المجلس بناء على اقتراح الرئيس ويصدق من سلطة الوصاية.

- المادة 44 التي تقضي باعطاء منافع مختلفة حيث يعطى المتعاقدون الذين تفرض طبيعة مهامهم إعطاءهم ألبسة خاصة وذلك بموجب قرار المجلس بناء على اقتراح رئيسه وبعد اقترانه بتصديق سلطة الوصاية.

وهذه المقررات محدودة ولا يجوز اخضاع اية مقررات اخرى لتصديق سلطة الوصاية الا بنص قانوني يجيز ذلك لأن الأصل هو استقلال الهيئة والاستثناء هو الخضوع للوصاية[1].

كما تخضع هيئة إدارة قطاع البترول للرقابة اللاحقة لديوان المحاسبة، إلا أنه لم ينص على وجود مفوض للحكومة يمثل سلطة الوصاية في الهيئة الناظمة، مما يعني اعتماد نظام الوصاية في حده الادنى بهدف تمكين الهيئات الناظمة من ممارسة استقلاليتها وتحقيق الهدف من انشائها باعلى فاعلية.

[1] فوزت فرحات : القانون الاداري العام، الجزء الاول، القسم الاول : النشاط الاداري، بيروت لبنان، بدون ناشر، ص 63.

المطلب الثاني: النظام القانوني لهيئة إدارة البترول

تعد الهيئات الناظمة من اشخاص القانون العام، وهذا ما عبر عنه القانون رقم ١٦١ لعام ٢٠١١ المتعلق بتنظيم الاسواق المالية[1]، حيث اعتبر في المادة الرابعة منه ان هيئة اسواق المال تعتبر شخصاً معنوياً من اشخاص القانون العام، إلا أنه لم يحدد الشكل القانوني لهذه الهيئة.

كذلك الأمر فإن النص المنشئ لهيئة إدارة قطاع البترول لم يحدد بشكل قاطع الشكل القانوني لهذه الهيئة، فهي أكدت على الاستقلالية واشارت إلى أنها مؤسسة ذات طابع خاص، مما يستوجب البحث في تحديد شكلها القانوني.

كما ان بيان العلاقات القانونية الناتجة عن ممارسة هذه الهيئة لنشاطها، وتحديد القانون الذي تخضع له، والمرجع القضائي المختص بنظر النزاعات الناشئة عنه، يستوجب تحديد طبيعة هذه الهيئة ما اذا كانت هيئة لها الطبيعة الإدارية أو الطبيعة الصناعية والتجارية. وفي هذا المطلب سنتناول الشكل القانوني لهيئة إدارة قطاع البترول، ثم نبين طبيعتها القانونية والعلاقات الناتجة عن ممارسة نشاطها، وذلك في ثلاثة فروع متتالية.

الفرع الأول: الشكل القانوني لهيئة إدارة قطاع البترول

ورد في التعريفات المدرجة في مقدمة القانون رقم ١٣٢ لعام ٢٠١١ ان الهيئة هي مؤسسة ذات طابع خاص تتولى المهام المحددة في هذا القانون. إلا أنها لم تذكر انها "مؤسسة عامة"، وأشارت بوضوح إلى أن لها الطابع الخاص، فأكدت على عدم خضوع الهيئة للنظام العام للمؤسسات العامة المصدق بالمرسوم ٤٥١٧. فهل تعد الهيئة "مؤسسة عامة" وفقا للمفهوم التقليدي للمؤسسات العامة المحدد من قبل الاجتهاد والفقه الإداريين؟

للإجابة على هذا التساؤل يقتضي بيان تعريف المؤسسة العامة، وبيان خصائصها وبيان مدى انطباق هذا التعريف وتلك الخصائص على هيئة إدارة قطاع البترول.

وتعرف المؤسسة العامة بأنها شخص عام متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويتولى إدارة مرفق عام، ويخضع لوصاية الإدارية للوزارة محددة[2]. سبق وأن بينا أن الهيئات الناظمة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وهذه العناصر متوفرة في الهيئة، لذلك سنركز على البحث في العناصر الثلاثة المتبقية، وهي:

---

[1] الجريدة الرسمية : عدد 39 تاريخ 2011/8/25.

[2] مروان القطب : القانون الاداري الخاص، من دون ناشر، 2019، ص 44.

أولاً: مبدأ التخصص

إن التخصص يعني ان الهيئة لا تستطيع ممارسة نشاطها لأية غاية كانت. فلا يمكنها أن تمارس هذا النشاط إلا تحقيقاً للمهمة التي أوكلت إليها بموجب القوانين والانظمة النافذة التي انشأتها ونظمتها، وهذا لا يعني أن غرضها يجب أن يكون واحدا فقط، ولكن إذا تنوعت أغراضها يجب أن تُحدد على وجه الحصر.

فنشاط المؤسسة العامة المتخصص مقيد بالغرض الذي أنشئت من أجله ويجب أن لا تتعداه، فالغرض الذي وجدت المؤسسة العامة من أجل تحقيقه يحدد لها إطاراً لنشاطها، ويحصرها ضمن حدود تخصص محدّد.

هذا ما تعنيه فكرة تخصص المؤسسة العامة، وهي تتفق مع فكرة تخصص الاشخاص المعنوية بصورة عامة. لا بل ان مبدأ التخصص مرتبط بالشخصية المعنوية وملازم لها، فهو يرتكز على وجود غرض معين بجب تحقيقه[1].

وهذا الأمر متحقق في النظام القانوني لهيئة إدارة قطاع البترول حيث أناط بها المشرع اختصاص تنظيم إدارة قطاع البترول في لبنان، وحددت المادة العاشرة من قانون الموارد البترولية رقم 132 لعام 2010 هذا الاختصاص، والذي يتمحور بصورة أساسية في الإدارة والمتابعة والإشراف والمراقبة على الأنشطة البترولية وحسن تنفيذ التراخيص.

ثانياً: إدارة مرفق عام

إن النشاط الذي تقوم به الهيئة يرتبط بصورة اساسية بإدارة الموارد البترولية الموجودة في المياه الإقليمية اللبنانية. وهذه الموارد تعد من ثروة البلاد الطبيعية التي يجب حسن إدارة استغلالها، من حيث اعداد الدراسات اللازمة لاستكشافها، واختيار المتعاقدين الذين يتولون عمليات التشغيل المرتبط بالتنقيب والاستخراج والانتاج، والمشاركة في اعداد التراخيص والاتفاقيات، والتفاوض مع المشغلين بهدف التوقيع النهائي على العقود، ومراقبة حسن التنفيذ.

كل هذه الاعمال سواء كان لها الطابع الاستشاري أو الطابع التنفيذي هي حاجة عامة، يقتضي العمل على إشباعها لانها تحقق في نهاية المطاف مصلحة جماعية للشعب اللبناني، وبالتالي نحن بصدد مرفق عام لطالما أن النشاط الممارس يحقق مصلحة عامة، والهيئة مرتبطة بوزير محدد يمارس عليها الوصاية الإدارية، وهي تخضع لنظام قانوني مختلف عن النظام القانوني المعمول به في الشركات والمنشآت

---

[1] البرت سرحان، يوسف الجميل، زياد ايوب: القانون الاداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان ، 2009، ص136.

التجارية. وبذلك نكون بصدد إدارة مرفق عام. اكد مجلس شورى الدولة على أنه "يتبين من قانون إنشاء المصلحة ان غايتها المنفعة العامة فقط، دون هدف الربح عن طريق المضاربة الحرة، فهي ذات صبغة إدارية"[1].

ثالثاً: الخضوع للوصاية الإدارية

إن جميع العناصر السابقة لا تكفي لكي نجزم بأن هيئة إدارة قطاع البترول هي مؤسسة عامة، لأن هذه العناصر تشكل أيضاً طريقة اخرى في التنظيم الإداري للدولة، ألا وهي السلطات الإدارية المستقلة.

فالسلطات الإدارية المستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتختص بممارسة نشاط محدد يحقق المصلحة العامة، إلا أنها لا تخضع لرقابة مشددة تشكل وصاية عليها، ويبقى العنصر الفاصل والمميز للمؤسسات العامة وهو الوصاية الإدارية، فإذا توفر نكون بصدد مؤسسة عامة.

وبالتالي فإن خضوع الهيئة لسلطة الوصاية يؤكد على أن اسلوب إدارتها هو طريقة المؤسسة العامة. وهذا ما نص عليه بالفعل القانون رقم ١٣٢ لعام ٢٠١٠ الذي أكد أن الهيئة ترتبط بالوزير الذي يمارس عليها سلطة الوصاية، وتخضع قراراتها المالية والإدارية لتصديقه وفق ما يرد في مرسوم تنظيمها. وقضى مرسوم تنظيم الهيئة كما سبق البيان بخضوع مجموعة من القرارات الصادرة عنها لتصديق وزير الطاقة.

أما الهيئات الناظمة التي لم تقضي نصوصها بوجود سلطة وصاية كما هو الحال بالنسبة لهيئة إدارة قطاع البترول فهذه الهيئات لا تشكل مؤسسات عامة وإنما هي هيئات ادارية مستقلة.

أما ما ورد في تعريف هيئة قطاع البترول في قانون انشائها بأنها ذات طابع خاص، يرجع إلى أن الهيئة تخضع لانظمتها الداخلية وأحكام قانون الموارد البترولية، ولا تخضع لاحكام النظام العام للمؤسسات العامة.

فالخضوع لانظمتها الخاصة وعدم الخضوع للنظام العام للمؤسسات العامة لا ينفي أبداً عنها أنها مؤسسة عامة، فالجامعة اللبنانية تخضع بدورها لأنظمتها الخاصة، ولا تخضع للنظام العام للمؤسسات العامة، وهذا الأمر لم ينف عنها صفة مؤسسة عامة.

فالمادة الأولى من قانون تنظيم الجامعة اللبنانية رقم 75 لعام 1967[2] قضى بان الجامعة اللبنانية مؤسسة عامة تقوم بمهام التعليم العالي الرسمي في مختلف فروعه ودرجاته، ويكون فيها مراكز للأبحاث العلمية

[1] قرار م.ش.ل رقم 412 تاريخ 1978/6/24 ، اجتهاد القضاء الاداري في لبنان، الجزء الاول، 1981، ص11.
[2] الجريدة الرسمية : عدد 104 تاريخ 1967/12/28.

والأدبية العالية، متوخية في كل ذلك تأصيل القيم الانسانية في نفوس المواطنين. واكدت المادة الثالثة من ذات القانون بأن للجامعة اللبنانية شخصية معنوية، وهي تتمتع بالاستقلال العلمي والإداري والمالي ولوزير التربية والتعليم العالي حق الوصاية عليها، وكل ذلك وفقا لاحكام هذا القانون.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لهيئة إدارة قطاع البترول

تبين لنا أن هيئة إدارة قطاع البترول هي مؤسسة عامة ذات طبيعة خاصة، إلا أنه يقتضي تحديد طبيعة هذه المؤسسة العامة ما اذا كان لها الطبيعة الإدارية أو الطبيعة الصناعية والتجارية، لان تحديد هذه الطبيعة له اثر قانوني على العلاقات التي تقيمها الهيئة سواء مع المتعاقدين أو العاملين أو الغير من المتضررين من نشاطها.

ونشير من البداية ان هيئة إدارة قطاع البترول تقوم بدور المنظم وليس دور المشغل للقطاع، فالتشغيل يتم من قبل مشغلين مؤهلين يجري اختيارهم وفقا لاسس محددة، ويمنحون تراخيص للتشغيل ، وتبرم معهم عقود تحدد الموجبات والحقوق. ولا تتورط الهيئة في عمليات التشغيل أو الإدارة التنفيذية للقطاع وهذا الامر له انعكاس كبير على طبيعتها.

كرس الاجتهاد والفقه الإداريين التقسيم الثنائي للمؤسسات العامة، فصنفها إلى مؤسسات عامة ادارية، ومؤسسات عامة صناعية وتجارية، لا يعني عدم وجود تصنيفات اخرى، إلا أن التصنيف الذي يترتب عليه آثار قانونية من حيث تحديد القانون الواجب التطبيق والقضاء المختص في فض النزاعات هو التصنيف الثنائي آنف الذكر[1].

ولتحديد طبيعة أية مؤسسة عامة يقتضي البحث عن ذلك في النصوص المنظمة لها، وللوقوف على ما قضت به، الا ان النصوص المتعلقة بالهيئة سكتت عن التحديد المباشر لطبيعتها، وبالتالي يقتضي علينا البحث في ذلك وفقا للمعايير التي حددها الاجتهاد الإداري.

وفي هذا الفرع سنتناول التصنيف الثنائي للمؤسسات العامة، ثم معايير التمييز بين المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري من اجل تحديد طبيعة هيئة إدارة قطاع البترول.

أولاً: التصنيف الثنائي للمؤسسات العامة

إن الهدف من تصنيف المؤسسات العامة هو تحديد القانون الواجب التطبيق، والمرجع القضائي المختص بفض النزاعات الناشئة، إذ أن المؤسسات العامة الإدارية تخضع للقانون الإداري ويختص بفض نزاعاتها

---

[1] مروان القطب : المرجع السابق، ص21.

القضاء الإداري، أما المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري فتخضع للقانون الخاص ويختص بنزاعاتها القضاء العدلي.

وهذا ما أكد عليه مجلس شورى الدولة في لبنان الذي اعتبر أن " طبيعة المؤسسة العامة تحدد الصلاحية في علاقاتها مع المستفيدين من خدماتها، واجتهاد المجلس مستقر على انه يعتبر المرجع الصالح للنظر في النزاعات الناشئة بين المؤسسات العامة ذات الطبيعة الإدارية، وبين المنتفعين أو المستفيدين من خدماتها فقط، اما النزاعات الناشئة عن المؤسسة العامة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية والمستفيدين منها والعاملين فيها فهي تخضع لصلاحية القضاء العدلي"[1]. وفي هذه الفقرة سنبين مفهوم كل من المؤسسات العامة الإدارية وتلك ذات الطابع الصناعي والتجاري.

1- المؤسسات العامة الإدارية

تمارس المؤسسات العامة الإدارية نشاطا مختلفا عن النشاط الممارس من قبل الافراد، ويدخل اختصاصها في صلب المهمات الإدارية، كمرفق التعليم ومرفق الضبط ومرفق مسك سجلات الاحوال الشخصية ومرفق الدفاع.

وتعد المرافق العامة الإدارية من أقدم المرافق العامة خصوصا في ظل الدولة الحارسة حيث كانت وظائف الدولة محصورة بالأمن الداخلي والخارجي واقامة العدل بين الناس، لتبرز لاحقاً النوع الجديد ذات الطابع الصناعي والتجاري مع تطور دور الدولة وتبني الافكار التدخلية[2]. وأصبح من الصعب التفرقة بين النوعين من المؤسسات العامة، فعرف الفقه المؤسسات العامة الإدارية عن طريق الاستبعاد، واعتبر ان المرافق العامة الإدارية هي المرافق التي ليس لها الطابع الصناعي والتجاري[3].

2- المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري

تقوم هذه المؤسسات بنشاط صناعي أو تجاري، وتقدم خدماتها إلى الجمهور لقاء بدلات محددة. وهي منشآت تقوم بنشاط مماثل للنشاط الذي يقوم به الافراد أو المنشآت الصناعية والتجارية. ومن الأنشطة التجارية الشراء بقصد البيع، ومن الأنشطة الصناعية الأعمال الاستخراجية للنفط أو الصناعات التجميعية أو التحويلية.

وذهب مجلس شورى الدولة في لبنان إلى "ان العلم والاجتهاد مستقران على انه لكي تعتبر المؤسسة العامة تجارية أو صناعية يجب ان تكون الاعمال التي تقوم بها مشابهة لتلك التي تجريها المؤسسات

[1] قرار م.ش.ل رقم ٢٨٩ تاريخ ٢٠٠٠/٤/١٢، مجلة القضاء الاداري، المجلد الثاني، ٢٠٠٣، ص٥٦٠.
[2] البرت سرحان، يوسف الجميل، زياد ايوب : المرجع السابق، ص77.
[3] مروان القطب : خصخصة المرافق العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان ، ط2، 2015، ص 33.

الخاصة، وان تتقاضى بدلا عن الخدمات التي تؤديها، وان يراعى العرف التجاري في ادارتها ولا يستبعد تحقيق الارباح من وارداتها"[1].

ثانياً : تحديد طبيعة هيئة إدارة قطاع البترول

لم ينص المشرع على طبيعة الهيئة ما إذا كان ذات طبيعة ادارية أو ذات طابع صناعي أو تجاري، لذلك لا بد من تطبيق المعايير التي حددها الاجتهاد الإداري وهي ثلاثة معايير يجب ان تتحقق مجتمعة لكي يكون للهيئة الطبيعة الصناعية والتجارية، وفي حال لم تتحقق يكون للهيئة الطبيعة الإدارية. وهذه المعايير هي:

1- طبيعة النشاط

إن المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري تمارس انشطة مماثلة للأفراد والشركات في القطاع الخاص، كالشراء بقصد البيع، أو النشاط الصناعي، كمرفق الكهرباء الذي يقوم على تقديم خدمة الكهرباء لقاء عوض، وهذا المرفق يمارس انشطة الانتاج والتوزيع وهي انشطة صناعية وتجارية.

كما أن قطاع البترول يمارس نشاطا صناعيا استخراجيا، وكذلك الأمر نشاطاً له الطابع التجاري عند بيع الانتاج، لذلك يعد قطاع البترول من المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، الا ان هيئة قطاع البترول لا تتولى تشغيل هذا المرفق وإنما تعمد تنظيمه والاشراف عليه واختيار المشغلين وإعداد الاتفاقيات والمشاركة في عمليات التفاوض، وهذه الاعمال ليست أعمال صناعية، وإنما هي اعمال تنظيمية إدارية، وهذه الانشطة لا يقوم بها الافراد وإنما تقوم بها سلطات عامة تتوخى تحقيق المصلحة العامة، لذلك لا ينطبق المعيار الاول المتعلق بطبيعة النشاط على الهيئة.

2- طرق التمويل

يجري تمويل المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري من الإيرادات الذاتية للمرفق العام، أي إيرادات التشغيل، كبدلات الخدمات التي تقدمها إلى المستفيدين من خدمات المرفق العام، بحيث تكفي هذه الإيرادات لتغطية النفقات وتحقيق نوعا من التوازن المالي.

أما في المؤسسات العامة الإدارية فإن المؤسسات لا تملك تحصيل إيرادات ذاتية كافية لتغطية نفقاتها، لا يعني عدم وجود إيرادات ذاتية، وانما يمكن وجود تلك الإيرادات الا انها لا تكون كافية لتغطية النفقات وتحقيق التوازن المالي. لذلك معظم المؤسسات العامة الإدارية تتغذى من مساهمة من الدولة من خلال

[1] قرار م.ش.ل رقم 400 تاريخ 1980/5/12، مجلة العدل، العدد 82 ، ص 36.

الموازنة العامة، حيث تدرج في بند التحويلات في الفصل المختص بوزارة الوصاية مساهمة للمؤسسة العامة المعنية. وهذا هو حال الجامعة اللبنانية التي يحول إليها سنوياً مساهمة من الموازنة العامة، وهي مؤسسة لها الطابع الإداري.

أما بالنسبة للهيئة فان نفقاتها تغطى بمساهمة من موازنة وزارة الطاقة وهذا ما أشار إليه بوضوح مرسوم تنظيم الهيئة في الفقرة الرابعة من المادة 20 حيث نصت على أن "على وزير الطاقة والمياه إدراج مساهمة الهيئة ضمن مشروع موازنته المقدمة إلى وزارة المالية تعادل مجموع النفقات السنوية المقدرة لهذه الهيئة". ما يعني أن التوازن المالي لا يتحقق من إيرادات ذاتية خاصة بالهيئة وإنما من مساهمة من الموازنة العامة، وهذا يدل على الطبيعة الإدارية للهيئة.

3- طرق الإدارة والتنظيم

تعتمد المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري طرق وأنظمة إدارة معتمدة في القطاع الخاص، سواء فيما خص انظمة العاملين لديها أو انظمة التدقيق والرقابة، كما أنها تخضع لقواعد المحاسبة التجارية المعتمدة في المنشآت الاقتصادية، عدا عن اعتمادها للأعراف التجارية عند تشغيلها للمرفق العام.

أما المؤسسات العامة الإدارية فانها تخضع لأنظمة مستقلة عن الدولة، إلا أنها متشابهة معها سواء على مستوى الرقابة أو العاملين لديها كما أنها تخضع لقواعد المحاسبة العمومية.

وبالفعل فإن هيئة إدارة قطاع البترول تخضع للوصاية الإدارية لوزير الطاقة، كما أن انظمة العاملين فيها من حيث حقوقهم وواجباتهم تخضع لقواعد مشابهة لتلك المنصوص عليها في نظام الموظفين، عدا عن خضوعها للرقابة اللاحقة لديوان المحاسبة.

وبالتالي نلاحظ بعد استعراض المعايير الثلاث فان الطبيعة الإدارية لهيئة قطاع البترول بارزة بصورة واضحة وجلية.

الفرع الثالث: الأعمال والعلاقات القانونية لهيئة إدارة قطاع البترول

تعد هيئة إدارة قطاع البترول مؤسسة عامة لها الطبيعة الإدارية، تمارس مهمة المنظم لقطاع البترول، وفي سبيل ذلك فهي تصدر القرارات الإدارية، وتبرم العقود اللازمة لتأمين حاجاتها، كما تتعاقد مع العاملين من اجل القيام بالانشطة المنوطة بها، وقد ينتج عن ممارسة هذه الانشطة اضرارا للغير يقتضي التعويض عنها. وفي هذا الفرع سنتناول الاعمال والعلاقات التي تنشأ من قبل الهيئة وبيان القانون الذي تخضع له، والجهة القضائية المختصة بالنظر بالنزاعات الناشئة عنها.

أولاً : القرارات الصادرة عن الهيئة

القرارات الإدارية هي اعمال قانونية تعبر فيها الهيئة عن اراداتها من جانب واحد، وينتج عن القرار أثر قانوني محدد، كاحداث مركز قانوني معين أو تعديله أو الغائه. فمثلا القرار بالتعاقد مع احد الاشخاص، هو قرار اداري، ينتج اثرا قانونيا باشغال احد الاشخاص وظيفة محددة في الهيئة. ويوجد نوعان للقرارات الإدارية وهي القرارات الفردية والقرارات التنظيمية.

1- القرارات الفردية الصادرة عن الهيئة

تعرف القرارات الفردية بأنها القرارات التي تخاطب اشخاص محددين بذواتهم، وهي قرارات شخصية، خاصة بفرد أو مجموعة من الأفراد. والهيئة تصدر قرارات فردية متنوعة من اهمها:

- القرارات المتعلقة بالتعاقد أو إنهاء خدمة المتعاقد.

- القرار بقطع الراتب الذي يقطع عن المتعاقد المصروف من الخدمة أو المستقيل أو المعزول.

- قرارات رئيس الهيئة بدفع منح التعليم للمتعاقدين عن أولادهم يحددها سنوياً المجلس بناء على اقتراح الرئيس وفقاً للأسس التي تعتمد لدى تعاونية موظفي الدولة.

- قرارات التكليف بالاعمال الاضافية، اذ يمكن عند الضرورة تكليف المتعاقدين القيام بأعمال إضافية خارج أوقات الدوام الرسمي وإعطائهم تعويضاً عن ساعات العمل الإضافي المحددة بناء على اقتراح رؤساء الوحدات. ويجري التكليف خطياً بقرار من الرئيس قبل المباشرة بالعمل.

- قرارات منح الإجازات التي يجب ان تتضمن اسم المتعاقد الذي سوف يحل محل المتعاقد المجاز مدة غيابه وينوب عنه في جميع صلاحياته ومسؤولياته.

والقرارات الفردية النافذة والضارة يمكن الطعن بها بالإبطال من قبل صاحب المصلحة امام مجلس شورى الدولة، وذلك كقاعدة عامة ضمن مهلة شهرين من تاريخ تبليغ صاحب العلاقة.

2- القرارات التنظيمية التي تصدرها الهيئة

وهي القرارات التي تكون عامة ومجردة، وتخاطب الافراد بمراكزهم القانونية وليس بذواتهم، أي أنها قرارات غير شخصية، على سبيل المثال إصدار الهيئة قراراً يحدد اسس الاستفادة من بدل الانتقال اليومي للمتعاقدين. ويمكن الطعن بالإبطال لتجاوز حد السلطة بالقرارات التنظيمية أمام مجلس شورى الدولة.

أما إبداء الرأي من قبل الهيئة فهي من قبيل الأعمال التمهيدية التي لا تعد من قبيل القرارات الإدارية النافذة والضارة وبالتالي لا يمكن الطعن بها امام مجلس شورى الدولة لتجاوز حد السلطة. وهذا ما أكد عليه مجلس شورى الدولة الذي اعتبر لا تقبل طلبات الابطال لتجاوز حد السلطة الا ضد قرارات ادارية نافذة وضارة ولا تعتبر من قبل القرارات الإدارية، التصرفات التي تصدر عن الإدارة بغية الاعلان عن وجهة نظرها والأعمال التمهيدية التي تحضر لاتخاذ القرار النهائي[1].

ثانياً: العقود المبرمة من قبل الهيئة

تملك الهيئة كما سبق الإشارة اهلية التعاقد، فتستطيع ابرام العقود لتأمين احتياجاتها من اللوازم والاشغال والخدمات، وتستطيع المؤسسات الإدارية عند تعاقدها ان تتصرف شأنها شأن سائر الافراد، فتعد هذه العقود عقودا عادية، تخضع لاحكام القانون الخاص، ويختص النظر في نزاعاتها القضاء العادي.

كما أنها تملك ان تمارس امتيازات السلطة العامة عند تعاقدها فيكون لهذه العقود الطابع الإداري، وتخضع لأحكام القانون الإداري ويختص النظر في نزاعاتها القضاء الإداري. ولكي يعتبر العقد المبرم من قبل الهيئة من العقود الإدارية، يقتضي توفر شرطين اساسيين: الاول، أن يتعلق العقد بتسيير الهيئة باعتبارها مرفقا عاما. والثاني، أن يتضمن العقد بندا خارقا للمألوف في العقود العادية، كأن يتضمن بندا يجيز للهيئة فرض غرامات اكراهية دون اللجوء إلى القضاء أو فسخ العقد بالارادة المنفردة للهيئة تحقيقا للمصلحة العامة.

ثالثاً: علاقة الهيئة بالعاملين لديها

تقضي القاعدة العامة المكرسة في الاجتهاد والفقه الإداريين أن تكون العلاقة بين المؤسسات العامة الإدارية والعاملين لديها تقوم على العلاقة التنظيمية بحيث تخضع للقانون الإداري ويختص مجلس شورى الدولة بالنظر في نزاعاتها. اما بالنسبة للمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري فان العلاقة مع العاملين لديها تقوم على الطبيعة التعاقدية، وتخضع للقانون الخاص، ويختص بنظر نزاعاتها القضاء العدلي.

وهذا ما أكد عليه مجلس شورى الدولة الذي اعتبر ان " يتفق العلم والاجتهاد على التفريق بين المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية والمؤسسات العامة ذات الصبغة الصناعية والتجارية. ففي النوع الاول منها

---

[1] قرار م.ش.ل رقم 538 تاريخ 2014/04/10، منشور على الموقع الالكتروني لمركز المعلوماتية القانونية في كلية الحقوق الجامعة اللبنانية.

يعتبر أعضاء جهاز العمل فيها من الموظفين الذين يخضعون لنظام الموظفين العموميين، بينما لا يتمتع بهذه الصفة مثل هؤلاء في النوع الثاني"[1].

وأكد في قرار اخر " لم يميز العلم والاجتهاد فيما يتعلق بمستخدمي المؤسسات العامة الإدارية بين أولئك الذين يتولون اعمال الإدارة، وأولئك الذين يتولون اعمال التنفيذ، واعتبرهم جميعاً من الموظفين وخاضعين لصلاحية القضاء الإداري"[2].

إلا أن المرسوم التنظيمي لهيئة إدارة قطاع البترول نص بوضوح على ان العلاقة مع العاملين تقوم على نظام تعاقدي، ونظم المرسوم المذكور احكام هذه العلاقة في الفصل الثالث منه. واعتبر القضاء الإداري ان العلاقات التعاقدية مع العاملين في المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري تخضع للقانون الإداري ويختص المجلس بنظر نزاعاتها.

وأكد مجلس شورى الدولة أيضا إن دخول المستدعي في الإدارة بموجب تعاقد لا يحجب عنه صفة الموظف وبالتالي يكون مجلس شورى الدولة صالحاً للنظر بالنزاع بينه وبين الإدارة في موضوع العقد ونتائجه القانونية[3]. وفي قرار آخر اعتبر المجلس " المنازعات القائمة بين المؤسسة العامة ذات الصفة الإدارية وبين المستخدمين لديها تعاقداً هي من صلاحية مجلس شورى الدولة، وإذا كان نظام المستخدمي المؤسسة يعطف على بعض احكام قانون العمل فيكون ذلك بمثابة تبني لهذه الأحكام، ولا يعني بشكل حتمي وبذاته إخراج المنازعات المتعلقة بهذه الاحكام من صلاحية مجلس الشورى، وإنما يعني ان يطبق بشأنها القواعد المنصوص عليها في قانون العمل"[4].

رابعاً: مسؤولية الهيئة عن الأضرار التي تصيب الغير

قد تسبب ممارسة نشاط المرفق العام أضراراً تلحق بالغير، وبالتالي يبرز اشكالية تتعلق بالجهة التي تتحمل هذه المسؤولية، والقانون واجب التطبيق والقضاء المختص للنظر في هذه المسؤولية.

وفي إطار قطاع البترول يقتضي التمييز بين الأضرار الناتجة عن الجهات التي تتولى تشغيل هذا القطاع، والأضرار الناتجة عن نشاط الهيئة.

---

[1] قرار م.ش.ل رقم 39 تاريخ 1963/1/18، المجموعة الادارية، 1963، ص 126.
[2] قرار م.ش.ل رقم 52 تاريخ 17/ 1/ 1962، المجموعة الادارية ، 1962 ، ص 30.
[3] قرار م.ش.ل. رقم 114 تاريخ 25 / 1/ 1965، المجموعة الادارية، 1965، ص 59.
[4] قرار م.ش.ل رقم ٦٧٣ تاريخ 19 / 3 / 1974، المجموعة الادارية، 1974، ص 218.

1- الاضرار الناتجة عن تشغيل قطاع البترول

لقد نص قانون الموارد البترولية في المياه البحرية اللبنانية رقم 131 لعام 2010 على أن شركات هي التي تتولى عمليات الاستخراج والانتاج، ويطلق عليها تسمية "المشغل"، وبالتالي فإن الأضرار الناتجة عن ممارسة نشاطها الاستخراجي أو الإنتاجي يكون من مسؤولية المشغلين وليس الدولة أو الهيئة، وبالتالي يخضعون لأحكام القانون الخاص، ويتولى القضاء العدلي النظر في النزاعات الناشئة عن ذلك.

ويستثنى من ذلك الاضرار الناتجة عن المنشآت العامة التي توضع تحت تصرف المشغلين فانها من مسؤولية الدولة، وتقيم مسؤوليتها الإدارية وتخضع للقانون الإداري، وينظر في نزاعاتها القضاء الإداري. في قضية Barbaza تكهربت الضحية نتيجة العودة المفاجأة للتيار الكهربائي إلى شريط يصل آلة زراعية بالخط الكهربائي. واعتبر مجلس الدولة الفرنسي ان هذا الضرر يرتبط بصورة اكيدة باستغلال المرفق العام، وهو من قبيل ضرر الاشغال العامة، وهو مرتبط بشروط تشغيل المنشأ العام الذي يتكون من تركيبات تتعلق بتوزيع الكهرباء[1].

2- الأضرار الناتجة عن نشاط الهيئة التنظيمي

إن الهيئة تمارس نشاطاً إدارياً له الطابع التنظيمي للقطاع وليس نشاطاً تشغيلياً، وهي تعد من اشخاص القانون العام، فإن الضرر الناتج عن ممارسة نشاطها الذي يعد من قبيل أعمال السلطة يخضع للقانون الإداري سواء الضرر الناتج عن الاشغال العامة أو المنشآت العامة أو النشاط العادي، وبالتالي يختص بنظر النزاعات الناشئة عن هذا الضرر والذي يلحق بالغير هو القضاء الإداري.

المبحث الثاني : استقلالية هيئة إدارة قطاع البترول

ترتبط اللامركزية الإدارية سواء المحلية المتمثلة في البلديات، أو المرفقية التي تأخذ صورة المؤسسات العامة، باعطاء الشخص اللامركزي استقلالية ادارية ومالية، وتستند هذه الاستقلالية إلى مبدأ " حرية الإدارة " والتي تعني إدارة هذه الاشخاص من قبل مجالس وهيئات مستقلة تحت رقابة الإدارة المركزية[2].

وتعد هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان كما اشرنا في المبحث الاول من هذا الفصل مؤسسة عامة من نوع خاص، وتتضمن فكرة المؤسسة العامة ان تعهد الإدارة المركزية اليها بممارسة مجموعة من الاختصاصات، تتولى ممارستها باستقلال عن الدولة وسائر اشخاص القانون العام.

---

[1] CE 25 avril 1958, Dame Veuve Barbaza, Rec, p.228.

[2] Patrice Chrétien, Nicolas Chifflot, Maxime Tourbe:Droit administratif,Sirey, 15e édition, 2016,p236.

والهدف الاساسي من منح هذه الاستقلالية هو تمكين المؤسسة العامة من القيام بمهامها بفاعلية ودون هيمنة وتدخل من قبل الإدارة المركزية. فهيئة إدارة قطاع البترول تتولى تنظيم قطاع النفط ، وهو قطاع يغلب عليه الطابع التقني المتخصص، ويجب تمكين اصحاب الاختصاص والمؤهلات من ادارته، ويقتضي اعتماد معايير الاختصاص والمؤهلات العلمية والخبرة العملية عند اختيار اعضاء المجلس الذي يدير الهيئة، كما يتوجب وضع نظام قانوني وتنظيمي يسمح لإدارة الهيئة القيام بالانشطة المنوطة بها بكفاءة وفاعلية بعيدا عن التدخلات التي لا تحقق الإدارة الرشيدة للمرفق العام.

قد يحصل عند اتخاذ القرار تضارب بين وجهة النظر المتخصصة ذات البعد التقني، مع وجهات النظر غير المتخصصة، خصوصا في القطاعات ذات البعد التقني والمرتبطة بالقطاعات الانتاجية في الاقتصاد الوطني، ويقتضي لتحقيق الحوكمة الإدارية اعطاء اصحاب الاختصاص الاستقلالية، وتمكينهم من القيام بدورهم بحياد وموضوعية.

في هذا المبحث سنتناول الاستقلالين المالي والإداري لهيئة إدارة قطاع البترول في لبنان، ونبرز مدى تمكين النظام القانوني للهيئة من تحقيق الفاعلية في إدارة انشطة الهيئة، وذلك في مطلبين متتاليين، في الاول نتناول الاستقلال الإداري للهيئة، وفي الثاني الاستقلال المالي، على الشكل التالي:

المطلب الأول : الاستقلالية الإدارية لهيئة إدارة قطاع البترول

يعني الاستقلال الإداري حق المؤسسة العامة في المبدأة في القيام بنشاطها دون انتظار إذن من أي جهة اخرى، فالنصوص القانونية اعطتها اختصاص في مجال محدد تستطيع أن تقوم به باستقلال، فقرارها صادر عن هيئة مستقلة عن سلطة الوصاية أو الإدارة المركزية، ويجري تنفيذ هذا القرار من قبل سلطة تنفيذية داخلية، يتبع لها عدد من الوحدات الإدارية.

وصدر المرسوم رقم 7968 بتاريخ 2012/4/7 الذي حدد الاحكام المتعلقة بالانظمة الإدارية والمالية والتقاعد الذي يطبق على هيئة قطاع البترول[1].

في هذا المطلب سنتناول كيفية تكوين السلطة التقريرية للهيئة، ودور رئيس مجلس الإدارة في إدارة اجتماعات الهيئة، والوحدات الإدارية التي تتكون منها الهيكلية التنظيمية، وذلك في ثلاثة فروع متتالية.

---

[1] المرسوم 7968 تاريخ 2012/4/7 الجريدة الرسمية العدد 17 تاريخ 2012/4/19.

الفرع الأول : تكوين السلطة التقريرية

تُدار المؤسسات العامة من قبل سلطتين: الاولى، السلطة التقريرية. والثانية، السلطة التنفيذية. ويقصد بالسلطة التقريرية المجلس الذي يتكون من عدد من الاعضاء والذي يختص باتخاذ القرارات الاساسية على مستوى المؤسسة العامة. وفي الاصل فان الخيارات الاستراتيجية يتم تحديدها من قبل مجلس إدارة الهيئة، والسلطة التنفيذية هي التي تعمل على تنفيذها. في هذه الفقرة سنتناول تكوين مجلس إدارة هيئة إدارة قطاع البترول والمهام المنوطة به، وكيفية انتهاء عضوية اعضاء مجلس الإدارة.

أولاً : تأليف وشروط تعيين رئيس وأعضاء مجلس الإدارة

حرص المشرع على ان يتكون مجلس إدارة الهيئة من اعضاء متفرغين للعمل في الهيئة وليس فقط أعضاء يحضرون مجلس الإدارة ويشاركون في اتخاذ القرارات، وفي ذلك خلط بين الجانب التقريري والجانب التنفيذي، وهذا الأمر وإن كان له إيجابيته في التماسك الإداري داخل الهيئة، إلا أنه قد يؤدي إلى تغييب الدور الرقابي لمجلس الإدارة على السلطة التنفيذية.

1- تأليف مجلس إدارة الهيئة

يتألف مجلس إدارة هيئة إدارة قطاع البترول من ستة أعضاء متفرغين بدوام كامل، يعينون لمدة ست سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، وذلك بناءً على اقتراح وزير الطاقة والمياه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. ويتولى مجلس الإدارة مجتمعاً المهام والصلاحيات المنصوص عنها في قانون الموارد البترولية لا سيما المادة العاشرة منه.

يتولى كل من أعضاء مجلس إدارة رئاسة الهيئة مداورة لمدة سنة وفقاً للتسلسل الأبجدي لأسماء عائلاتهم الذي يرد في مرسوم تعيينه[1].

2- شروط التعيين

يجب أن يستوفي رئيس وأعضاء مجلس إدارة الهيئة شروط التعيين التالية:

أ. أن يكون لبنانياً منذ عشر سنوات على الأقل ومتمتعاً بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بجناية أو محاولة جناية أو جنحة شائنة أو محاولة جنحة شائنة وفقاً لأحكام المادة (4) فقرة (ه) من المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 وتعديلاته (نظام الموظفين)[2].

ب. أن يكون قد أتم عند التعيين الخامسة والثلاثين من العمر ولم يتجاوز الثامنة والخمسين.

---

[1] المادة الاولى من المرسوم رقم 7968 بتاريخ 2012/4/7.

[2] الجريدة الرسمية : العدد 27 تاريخ 1959/6/16.

ج. أن يكون حائزاً إجازة جامعية معترفاً بها في الحقوق أو الهندسة أو الاقتصاد أو إدارة الأعمال أو الجيولوجيا أو الجيوفيزياء أو أي اختصاص له علاقة بالتنقيب عن البترول أو إنتاجه ويراعى في تشكيل الهيئة تنوع الاختصاصات.

د. أن يكون لديه خبرة في إحدى مجالات صناعة البترول، وتكون لسنوات الخبرة والمؤهلات العلمية والاختصاصات المتعلقة بالتنقيب عن البترول وإنتاجه عوامل تفاضلية في عملية الاختيار.

ه. أن يكون خالياً من الأمراض والعاهات التي تحول دون قيامه بعمله وعليه أن يبرز شهادة من اللجنة الطبية الرسمية إثباتاً لذلك.

و. أن يكون غير معزول من وظيفة أو خدمة عامة في إحدى الإدارات العامة أو المؤسسات العامة أو البلديات أو المؤسسات التي تؤمن الدولة معظم مواردها بقرار تأديبي أو أنهيت خدماته عملاً بأحكام قانونية استثنائية.

ز. ألا تكون له ولا لأقاربه حتى الدرجة الرابعة أية منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة في العقود والاتفاقيات التي تجريها الهيئة، أو أي علاقة أو منفعة مباشرة أو غير مباشرة مع شركات عاملة في هذا المجال.

ح. يتقدم كل من رئيس وأعضاء مجلس الإدارة عند تعيينه بتصريح يتعهد فيه على مسؤوليته بعدم وجود أي مانع من موانع التعيين المنصوص عليها أعلاه[1].

ثانياً : المسؤولية والموجبات الملقاة على عاتق أعضاء ورئيس مجلس الإدارة

يقتضي على أعضاء مجلس الإدارة التقيد بمجموعة من الموجبات التي تلقى على عاتقهم، ويشكل مخالفتها مبرراً لإقامة مسؤوليتهم المسلكية امام الجهة المختصة.

1- موجبات رئيس وأعضاء مجلس الإدارة

يتولى أعضاء مجلس إدارة الهيئة مهام على تماس مباشر مع قطاع حيوي للاقتصاد الوطني لذلك يفرض على كل عضو مجموعة من الموجبات بهدف تحقيق النزاهة والشفافية في العمل وعدم حدوث تضارب في المصالح مع أنشطة أخرى، وأهم هذه الموجبات، هي:

[1] المادة الثانية المرسوم رقم 7968 بتاريخ 2012/4/7.

أ- موجب تقديم تصريح عن الثروة

وفقاً لأحكام القانون رقم 154 تاريخ 1999/12/27 (قانون الإثراء غير المشروع)[1] وبصفتهم يتولون خدمة عامة يتوجب على رئيس وأعضاء مجلس إدارة الهيئة أن يقدموا تصريحاً موقعاً من كل منهم ويبين فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها هو وزوجته وأولاده القاصرون خلال مهلة شهر من تاريخ تعيينهم.

يقدم التصريح ضمن غلاف سري مغلق وموقع يودع لدى وزارة الطاقة والمياه. إذا لم يقدم الرئيس أو أي من الأعضاء التصريح المذكور خلال المهلة المحددة أُعتبر مستقيلاً حكماً عند إنتهاء المهلة.

ب-إطلاع الهيئة على المستجدات

يتوجب على كل من الرئيس وأعضاء مجلس الإدارة إطلاع الهيئة خطياً على أي مستجدات من شأنها التأثير على عضويته وفقاً لأحكام هذا المرسوم.

ج- موجب الامتناع عن العمل

يمنع على رئيس وأعضاء مجلس إدارة الهيئة خلال مدة ولايتهم وبعد مدة لا تقل عن السنتين من انتهائها، أن يتولوا بشكل مباشر أو غير مباشر أي موقع أو مسؤولية في الشركات التي تقوم بأنشطة بترولية في لبنان أو الشركات المنبثقة عنها أو التابعة لها. في حال إخلال عضو مجلس إدارة الهيئة بهذا المنع تطبق بحقه الأحكام المرعية الإجراء لا سيما المادة 346 من قانون العقوبات.

د- موجب السرية

يلتزم رئيس وأعضاء مجلس إدارة الهيئة، طيلة مدة ولايتهم وحتى بعد انتهائها، بالسرية المهنية بالنسبة لكل المعلومات التي اطلعوا عليها بمناسبة قيامهم بمهامهم أو بسببها. يشمل هذا الموجب المعلومات التي تصنفها الهيئة على أنها سرية وفقاً لأنظمتها وقراراتها. يوقع رئيس وأعضاء الهيئة على تعهد خطي بالسرية المهنية فور صدور قرار تعيينهم يودع لدى ديوان وزارة الطاقة والمياه.

هـ - موجب عدم القيام ببعض الاعمال

يحظر على أعضاء الهيئة القيام بالتالي:

- التواصل مع الشركات العاملة في القطاع دون إعلام رئيس مجلس الإدارة خطياً.
- التصريحات الإعلامية دون الحصول على إذن الوزير.

[1] الجريدة الرسمية : عدد 63، تاريخ 1999/12/31.

و– مسؤولية رئيس وأعضاء مجلس الإدارة

يعتبر عضو الهيئة مسؤولاً من الناحية المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية من قبل الهيئة العليا للتأديب في حال أخلّ عن قصد أو إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة، ولا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحقة هذا العضو عند الاقتضاء أمام المحاكم المدنية أو الجزائية المختصة.

للوزير الحق بقرار معلّل في حالات مخالفة العضو لواجباته الوظيفية إحالة العضو المخالف إلى للهيئة العليا للتأديب ليصار إلى توجيه تنبيه له ومن ثم تأنيب وحسم من المخصصات بما لا يزيد عن الخمسة بالماية من تلك المخصصات، وذلك في حال حصول العضو على تأنيبين خلال السنة الواحدة[1].

ثالثاً : المهام المنوطة بمجلس الإدارة

سنتناول في هذه الفقرة المهام العامة والتنفيذية التي يقوم بها مجلس الإدارة.

1- المهام العامة لمجلس الإدارة

للمجلس صلاحية تشكيل فرق عمل تجمع بين أعضاء محددين من الوحدات المعنية لإنجاز بعض المهام التي تتطلب خبرات متعددة.

ويقوم مجلس الإدارة بتنسيق العمل بين مختلف الوحدات، ويتخذ القرارات ويوافق على التوصيات والردود المناسبة بشأن المهام التالية:

- التحضيرات المتعلقة بدورات التراخيص.
- تأهيل الشركات للعمل في الأنشطة البترولية.
- تقويم الطلبات للحصول على التراخيص والتوصيات للوزير بخصوص التفاوض معها.
- التواصل مع الشركات فيما يخص تقديم الطلبات وتقديم التقارير بشأنها للوزير.
- التفاوض بموافقة الوزير مع الشركات المتقدمة بالطلبات بناءً على قرار من مجلس إدارة الهيئة.
- تقويم نتائج المفاوضات وتقديم التوصيات والآراء لمنح التراخيص.
- مناقشة مبادئ خطط التطوير والإنتاج أو خطط تطوير المنشآت، أثناء تحضيرها، مع أصحاب الحقوق والمشغل.
- تقديم التوصيات المتعلقة بخطط التطوير والإنتاج وخطط تطوير المنشآت.
- تنسيق وتنظيم عمليات مراقبة الأنشطة البترولية من قبل السلطات صاحبة الصلاحية.
- الإجابة على الطلبات والاستفسارات المقدمة من أصحاب الحقوق والمشغلين.

---

[1] المواد : الثالثة، الرابعة، الخامسة والسادسة من المرسوم رقم 7968 بتاريخ 2012/4/7.

- تقديم التوصيات والآراء بخصوص التشريعات والمراسيم ووثائق المفاوضات المتعلقة بالأنشطة البترولية.
- تقديم التقارير الدورية للوزير فيما يتعلق بالأنشطة البترولية والسياسات أو الخطط المتعلقة بها للمصادقة عليها وفقاً للأصول ورفعها إلى مجلس الوزراء عند اللزوم.
- التنسيق مع مراكز البحث العلمي.
- إنشاء وتطوير جهاز رقمي مشترك للبيانات لتغطية احتياجات وحدات الهيئة وكذلك تسهيل استلام وتبادل وترويج هذه البيانات مع الشركات والمراكز الأكاديمية بموجب اتفاقيات التعاون مع مراعاة الأحكام المرعية الإجراء لجهة سرية البيانات.
- وضع برامج لتطوير كفاءات العاملين في الهيئة ومن ضمنها التعاون مع أصحاب الحقوق لهذا الغرض.
- تشجيع وتطوير مشاريع البحوث والتطوير التقني مع أصحاب الحقوق والمشغلين[1].

2- المهام التنفيذية لمجلس الإدارة

يتولى المجلس تنفيذ المهام التالية:

- أنظمة وأجهزة التواصل داخل الهيئة ومع الخارج.
- أنظمة أرشفة المراسلات.
- قواعد البيانات الرقمية الخاصة بالهيئة.
- سياسات وخطط تطوير كفاءات أعضاء مجلس الإدارة والمتعاقدين معها[2].

يتولى كل عضو من أعضاء مجلس إدارة الهيئة، إدارة وحدة من الوحدات مع مراعاة الاختصاص والخبرة وفقاً لمرسوم التعيين. كما يرأس كل منهم في وحدته المتعاقدين التابعين للوحدة، ويتولى توزيع المهام في ما بينهم.

تحدد في مرسوم تعيين أعضاء مجلس الإدارة التعويضات المقطوعة المستحقة لهم على أن يراعى في تحديدها موجب الإمتناع عن العمل وكذلك الإجازات السنوية المستحقة لهم. يستفيد أعضاء مجلس الإدارة وعائلاتهم من التغطية الصحية الشاملة ومخاطر العمل لدى إحدى شركات التأمين المعترف بها.

للعضو في حال السفر أو المرض لمدة تقل عن أسبوع تفويض أحد الأعضاء للقيام بمهامه أثناء السفر، وللوزير وفي حال سفر العضو أو مرضه لما يزيد عن أسبوع تكليف أحد الأعضاء للقيام بمهام العضو المسافر.

---

[1] المادة العاشرة من المرسوم رقم 7968 بتاريخ 2012/4/7.

رابعاً: انتهاء عضوية أعضاء مجلس الإدارة

تنتهي ولاية كل من رئيس وأعضاء مجلس إدارة الهيئة بإنتهاء مدة هذه الولاية أو بالوفاة أو بالإستقالة أو بإنهاء العضوية أو العزل.

وعند الشك في حصول الإخلال الفادح ب112واجبات الوظيفة المالية، يحيل وزير الطاقة والمياه الموضوع إلى ديوان المحاسبة لإجراء التحقيق ورفع تقرير بنتيجته إلى وزير الطاقة والمياه لإجراء اللازم وفق الأصول المرعية الإجراء. وتعتبر مخالفة أحكام المادة 17 من الأفعال الموجبة لإنهاء خدمة العضو.

كما تعتبر الرشوة والإخلال بالموجب المذكور في المادة الرابعة أعلاه وتكرار الحصول على الحسم من المخصصات إخلالاً فادحاً بواجبات الوظيفة يوجب العزل، ويكرس العزل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الطاقة والمياه، على أن يبقى للهيئة حق ملاحقة المخل وفق القوانين المرعية الإجراء[1].

الفرع الثاني : دور رئيس مجلس الإدارة في إدارة الاجتماعات

يتولى السلطة التنفيذية في المؤسسات العامة مدير أو مدير عام ، اما في هيئة إدارة قطاع البترول فيتولاها رئيس مجلس الإدارة. كما ان اعضاء مجلس الإدارة يتولون ادوارا تنفيذية تتعلق بإدارة الوحدات المختلفة للهيئة، ورئيس مجلس الإدارة يأتي على رأس السلطة التنفيذية داخل الهيئة، وهو المسؤول الاول عن التنسيق بين الوحدات والاشراف على عملها.

أولاً : صلاحيات رئيس مجلس الإدارة

يعتبر رئيس مجلس الإدارة صلة الوصل ما بين الوزير والهيئة. يتولى رئيس مجلس إدارة الهيئة السهر على حسن تنفيذ المهام والصلاحيات المناطة بالهيئة، ويمارس الصلاحيات التالية:

1- الصلاحيات التي تناط برئيس مجلس الإدارة

- ترؤس الجهاز الإداري بصفته رئيساً لمجلس إدارة الهيئة والرئيس التسلسلي للعاملين فيها.
- تمثيل الهيئة تجاه الغير وأمام القضاء والتوقيع عنها.
- الدعوة إلى اجتماعات مجلس إدارة الهيئة وإعداد جدول أعماله والتحضير له وإدارته.
- تحريك حساب الهيئة لدى مصرف لبنان بما لا يتجاوز العشرة ملايين ليرة لبنانية.

[1] المادة السابعة من المرسوم رقم 7968 بتاريخ 2012/4/7.

- السهر على تنفيذ القرارات وتطبيق الأحكام المرعية الإجراء ذات الصلة وإدارة الهيئة وتسيير أعمالها اليومية.
- التنسيق بين الوحدات لتأمين حسن سير العمل.
- إحالة مشروع موازنة الهيئة وقطع حساب السنة المالية المنصرمة إلى الوزير.
- إحالة المشاريع والآراء والتوصيات التي ينص عليها القانون والتي يقررها مجلس إدارة الهيئة إلى الوزير.
- إدارة الأقسام المرتبطة مباشرة به.

في حال غياب الرئيس أو تعذر قيامه بمهامه أو شغور مركزه يقوم مقامه أكبر الأعضاء سناً ، يجمع عضو مجلس الإدارة عند رئاسته مجلس إدارة الهيئة بين رئاسة الوحدة العائدة له والجهاز الإداري العائد لرئاسة الهيئة.

1- الوحدات التي تتبع رئيس مجلس الإدارة

وتتبع له ثلاثة أقسام هي:

- قسم الشؤون الإدارية، ويتولى المهام القلمية للهيئة والموارد البشرية وأمانة سر مجلس إدارة الهيئة.
- قسم الشؤون المالية، ويتولى المهام المحاسبية وإعداد مشروعي الموازنة وقطع الحساب، ودفع رواتب المستخدمين وأجور الأجراء، وأجور أو ثمن خدمات المتعاقدين وتعويضات أعضاء مجلس الإدارة.
- قسم التدقيق الداخلي، ويتولى التدقيق في الآليات وفي صحة الإجراءات الداخلية المتبعة.

ثانياً: اجتماعات مجلس الإدارة

يجتمع مجلس إدارة هيئة قطاع البترول بصورة دورية كما نص المرسوم التنظيمي للهيئة على اجتماعات اضافية، على الشكل التالي:

1- الاجتماعات الدورية

يجتمع مجلس إدارة الهيئة بشكل دوري، مرة واحدة على الأقل كل أسبوعين دون الحاجة إلى توجيه دعوة من رئيسه. يحدد موعد الاجتماع في الجلسة الأولى التي يعقدها مجلس الإدارة، وفي حال عدم انعقاد الاجتماع لأي سبب كان ينعقد الاجتماع في اليوم الذي يليه.

يخصص جدول أعمال الجلسات الدورية المذكورة للبحث في شؤون أعمال الهيئة وبأي مواضيع تطرح من قبل الرئيس أو أي من الأعضاء. ويعد رئيس مجلس الإدارة جدول الأعمال ويبلغه إلى الأعضاء

قبل موعد الاجتماع بيومين على الأقل. كما يبلغ جدول الأعمال إلى أعضاء مجلس إدارة الهيئة بأي وسيلة مناسبة بما فيه البريد الإلكتروني[1].

2- الاجتماعات الإضافية

يمكن لمجلس إدارة الهيئة أن يعقد إجتماعات إضافية. يحدد رئيس مجلس إدارة الهيئة موعد الجلسات الإضافية.

يجتمع مجلس الإدارة أيضاً بدعوة من رئيسه بناء لطلب مقدم من عضوين على الأقل لدراسة مسائل محددة على أن يصار إلى إبلاغ موعد الجلسة وجدول أعمالها خطياً أو الكترونياً إلى الرئيس والأعضاء الآخرين قبل أربع وعشرين ساعة على الأقل من موعد الاجتماع.

وبإمكان مجلس إدارة الهيئة تجاوز الأصول الشكلية المذكورة في الفقرات 1 و2 من هذه المادة في حال حضور جميع الأعضاء الاجتماع.

كما يمكن لأي عضو من أعضاء مجلس إدارة الهيئة أن يطلب بحث موضوع غير مدرج على جدول الأعمال شرط أن يتم إبلاغه خطياً أو إلكترونياً إلى الرئيس وباقي الأعضاء قبل يوم واحد على الأقل من تاريخ انعقاد الاجتماع. ويبقى من حق الرئيس عدم إدراج هذا الموضوع على جدول الأعمال على أن يقوم بإدراجه على جدول أعمال الجلسة التالية.

أما المواضيع التي لديها طابع العجلة فيمكن لأي عضو من أعضاء مجلس الإدارة الطلب إلى رئيس المجلس طرحها من خارج جدول الأعمال.

ويمكن عند الضرورة عقد اجتماعات لمجلس إدارة الهيئة خلال أيام العطل الرسمية على أن يتخذ القرار بذلك بإجماع الأعضاء[2].

رابعاً: آلية اتخاذ قرارات مجلس الإدارة والتصديق عليها

تحاط عملية اتخاذ القرارات الإدارية في المؤسسات العامة بمجموعة من الاجراءات من اجل وضع اطار ناظم ورسمي لاصدارها، وفي هذه الفقرة سنتناول نصاب جلسات مجلس الإدارة، والاكثرية المطلوبة لاتخاذ القرارات ونفاذها والتصديق عليها.

1- النصاب والأكثرية

يعتبر النصاب لعقد اجتماعات مجلس إدارة الهيئة متوفراً بحضور أو تمثيل الغالبية المطلقة.

---

[1] المادة 13 من المرسوم رقم 7968 بتاريخ 2012/4/7.

[2] المادة 14 من المرسوم رقم 7968 بتاريخ 2012/4/7.

وتتخذ قرارات مجلس إدارة الهيئة بالغالبية المطلقة من أعضاء الهيئة. ويعتبر صوت الرئيس مرجحاً وذلك في الحالات التي يتطلب فيها إصدار قرار. أما فيما يتعلق بتوصيات الهيئة وآرائها فإنه ينبغي على الهيئة إصدار قرارها بالإجماع وفي حال عدم التوصل لإجماع فلكل عضو من الأعضاء الحق في تضمين التوصية أو الرأي مخالفته الخطية.

عند الضرورة القصوى، يحق لعضو مجلس إدارة الهيئة تفويض عضو آخر لتمثيله في الإجتماعات بموجب كتاب خطي شرط أن يكون العضو المتغيب قد برر غيابه وأبدى ملاحظاته خطياً على جميع المواضيع المدرجة على جدول الأعمال وشرط أن يتم توزيع هذه الملاحظات على كافة الأعضاء. ويتوجب على العضو المتغيب أن يبين في أول اجتماع تالي تعقده الهيئة الأسباب التي حملته على التغيب ولا يحق لأي عضو تمثيل أكثر من عضو واحد.

وإذا تغيب رئيس مجلس إدارة الهيئة أو أي من الأعضاء دون عذر مشروع عن حضور ثلاثة اجتماعات متتالية أو عن حضور ستة اجتماعات خلال السنة، يعتبر مستقيلاً حكماً وتكرس استقالته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير الطاقة والمياه. من أجل تطبيق أحكام هذه الفقرة، تحتسب مدة السنة اعتباراً من تاريخ تغيبه عن أول اجتماع من دون عذر[1].

2- التصويت وإجراءات الاجتماعات

يجري التصويت خلال الاجتماعات برفع اليد. ويتولى رئيس قسم الشؤون الإدارية مهام أمانة السر. وتتضمن محاضر الجلسات المناقشات والمقررات والآراء المخالفة أن وجدت، وتوقع من الرئيس والأعضاء الحاضرين.

كما يمكن لأي عضو من أعضاء مجلس إدارة الهيئة الاطلاع على محاضر الجلسات في مركز الهيئة.

3- القرارات الخاضعة لتصديق الوزير

تخضع القرارات التالية لمصادقة الوزير:

- السفر إلى الخارج.
- القرارات المالية المتعلقة بإدارة أموال الهيئة الواردة ضمن الباب الثاني من موازنتها والتي تزيد قيمتها عن الثلاثين مليون ليرة لبنانية.
- القرارات المتعلقة بالتعاقد أو إنهاء خدمة المتعاقد.
- القرارات المتعلقة بالظهور الإعلامي والتصريحات لوسائل الإعلام والمؤتمرات.

[1] المادة 15 من المرسوم رقم 7968 بتاريخ 2012/4/7.

4- سريان قرارات الهيئة

تعتبر قرارات مجلس إدارة الهيئة نافذة من تاريخ صدورها إذا كانت تتعلق بشؤون داخلية خارجة عن نطاق وصاية الوزير ومن تاريخ المصادقة عليها إذا كانت خاضعة لمصادقة الوزير، ومن تاريخ إبلاغها إلى الأشخاص المعنيين إذا كانت تتعلق بهم[1].

الفرع الثالث : الوحدات التي تتكون منها الهيئة

تنشأ لدى الهيئة ست وحدات إدارية تتولى هذه الوحدات المهام والصلاحيات المحددة لها في هذا المرسوم، على أن يتم التنسيق في ما بينها بواسطة رؤساء الوحدات، وتحت إشراف رئيس مجلس إدارة الهيئة، وهذه الوحدات هي[2]:

أولاً : وحدة التخطيط الاستراتيجي

تتولى هذه الوحدة المهام التالية:

1- وضع الخطط المتعلقة بالإستكشاف والمناطق التي ستُجرى فيها أنشطة بترولية.
2- إجراء الدراسات الاقتصادية والمالية المتعلقة بقطاع التنقيب والإستخراج والإنتاج وما يتصل بها من أنشطة متممة.
3- إعداد الدراسات حول تعظيم المنفعة العائدة للدولة بنتيجة الأنشطة البترولية من خلال وضع تصورات حول حصة الدولة الكاملة في اتفاقيات الإستكشاف والإنتاج وتوقيت مساهمتها في الأنشطة البترولية.
4- اقتراح النصوص الآيلة إلى تحديث وتطوير عمل الوحدة.

ثانياً : وحدة الشؤون الفنية والهندسية

تتولى هذه الوحدة جميع الشؤون الفنية المتعلقة بالأنشطة البترولية، ومنها على سبيل المثال:

1- دراسة وتقييم الطلبات التي يقدمها الراغبون في التراخيص من الناحية الفنية والهندسية.
2- دراسة خطط التطوير والإنتاج والخطط المتعلقة بوضع وتشغيل المرافق المقدمة من أصحاب الحقوق أو المشغلين.
3- مواكبة العمليات المتعلقة بالأنشطة البترولية ومراقبتها. متابعة الشؤون الفنية والهندسية المتعلقة بإدارة المكمن بما فيها تحسين الإنتاج والاستخراج وإطالة عمر المكمن.

[1] المادة 16 الى 18 من المرسوم رقم 7968 بتاريخ 2012/4/7.

[2] المادة 8 من المرسوم رقم 7968 بتاريخ 2012/4/7.

4- إعداد دراسات تقويم الموارد البترولية عامة واحتياطيات المكامن خاصة.

5- تدقيق ومتابعة الطلبات والاستفسارات المقدمة من المشغلين أو أصحاب الحقوق من الناحية الفنية والهندسية.

6- متابعة حسن تنفيذ اتفاقيات الاستكشاف والإنتاج من الناحية الفنية.

7- متابعة التطورات والتجارب الناجحة دولياً في التقنيات الحديثة وإعداد الدراسات التنفيذية حول إدخال التكنولوجيا المستعملة في الأنشطة البترولية ومراقبة مدى اعتماد المشغلين لتلك التقنيات.

8- تصميم وتنفيذ وتطوير قاعدة بيانات رقمية لخزن واستخراج وتحليل البيانات المتعلقة بالتطوير والإنتاج.

9- اقتراح النصوص الآيلة إلى تحديث وتطوير نشاط الوحدة.

ثالثاً : وحدة الجيولوجيا والجيوفيزياء

تتولى هذه الوحدة جميع الشؤون المتعلقة بالجيولوجيا والجيوفيزياء لا سيما:

1- إدارة غرفة البيانات وحفظ أرشفة البيانات المتعلقة بالأنشطة البترولية.

2- عرض المسوحات والبيانات والترويج للمناطق الداخلة ضمن المياه البحرية.

3- دراسة وتقييم الطلبات التي يقدمها الراغبون في التراخيص من الناحية الجيولوجية والجيوفيزيائية.

4- المساهمة في دراسة الطلبات والاستفسارات التي يقدمها المشغلون أو أصحاب الحقوق من الناحية الجيولوجية والجيوفيزيائية.

5- حفظ المعلومات الجيولوجية الحسية والرقمية والعينات الناتجة عن الأنشطة البترولية.

6- المشاركة في دراسة خطط التطوير والإنتاج المقدمة من أصحاب الحقوق.

7- تصميم وتنفيذ وتطوير قاعدة بيانات رقمية لخزن واستخراج وتحليل البيانات المتعلقة بالتنقيب والموارد البترولية.

8- اقتراح النصوص الآيلة إلى تحديث نشاط الوحدة.

رابعاً : وحدة الشؤون القانونية

تتولى هذه الوحدة جميع الشؤون القانونية والمسائل المتعلقة بالتراخيص وباتفاقيات الاستكشاف والإنتاج، ومنها على سبيل المثال:

1- مراقبة إلتزام أصحاب الحقوق والمشغلين بأحكام قانون الموارد البترولية في المياه البحرية والمراسيم التطبيقية العائدة له واتفاقيات الاستكشاف والإنتاج والقرارات التنظيمية الصادرة عن الوزير.

2- الاشراف على إدارة السجل البترولي.

3- متابعة منح التراخيص وعمليات إصدارها وقيدها في السجل البترولي.

4- إعداد الدراسات القانونية وتحضير مشاريع القوانين والمراسيم من أجل تلبية حاجات القطاع وتحديث إطاره القانوني.

5- تدقيق ومتابعة الطلبات والاستفسارات المقدمة من المشغلين أو أصحاب الحقوق من الناحية القانونية.

6- إعداد الملفات العائدة للنزاعات والقضايا المتعلقة بالهيئة ومتابعة عمليات التسوية والتحكيم، مع مراعاة أحكام القانون رقم 440 تاريخ 1/8/2002 (تعديل بعض أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية المتعلقة بالتحكيم).

7- تزويد مجلس إدارة الهيئة وبقية الوحدات بالآراء القانونية حول صلاحيات الهيئة وفقاً للأحكام المرعية الإجراء.

8- إعداد صيغ العقود والاتفاقيات التي تستعمل في التفاوض مع الشركات المتعاقدة وإعادة النظر فيها حسب الحاجة.

خامساً : وحدة الشؤون الاقتصادية والمالية

تتولى هذه الوحدة جميع الشؤون الاقتصادية المتعلقة بالموارد البترولية ومنها على سبيل المثال:

1- دراسة الطلبات التي يقدمها الراغبون في التراخيص من الناحية الاقتصادية والمالية.

2- تدقيق ومتابعة الطلبات والاستفسارات المقدمة من المشغلين أو أصحاب الحقوق من الناحية الاقتصادية والمالية.

3- إجراء الأبحاث والدراسات الاقتصادية والمالية المتعلقة بالقطاع البترولي وإمكانية تطويره.

4- اقتراح السياسات المتعلقة بالحصة الكاملة للدولة لدى إطلاق دورات التراخيص.

5- إدارة الأنظمة المحاسبية والإدارية ومحاكاة سيناريوهات الإستكشاف والإنتاج المختلفة.

6- تقويم تأثير حركة الأسواق العالمية للمنتجات البترولية على الأنشطة البترولية.

7- اقتراح سياسات بيع أو استثمار البترول المستخرج.

8- مراقبة مدى تقيد أصحاب الحقوق والمتعاقدين بالقواعد المحاسبية المرعية الإجراء المتعلقة بالأنشطة البترولية.

9- مراقبة واحتساب بترول الكلفة وبترول الربح والتدفقات النقدية العائدة لأصحاب الحقوق.

10- تدقيق الحسابات المتعلقة بالإتاوة بالتعاون مع وحدة الشؤون الفنية والهندسية فيما يخص قياسات الإنتاج.

11- احتساب الرسوم المتعلقة بالمنطقة والتأكد من صحة المدفوعات من قبل أصحاب التراخيص. كذلك مراجعة مستوى هذه الرسوم بموجب المراسيم المعنية.

12- الموافقة على الخطط ومراقبة المؤونات المدخرة المتعلقة بتفكيك المنشآت عند وقف التشغيل.

13- التنسيق مع الدوائر المختصة في وزارة المالية وفقاً للآليات المتفق عليها.

14- اقتراح النصوص الآيلة إلى تحديث نشاط الوحدة.

سادساً : وحدة الجودة، الصحة، السلامة والبيئة QHSE

تتولى هذه الوحدة جميع الشؤون المتعلقة بجودة أنظمة المشغلين ومدى تقيدهم بالشروط الصحية وشروط السلامة والبيئة وبالأخص:

1- دراسة الطلبات التي يقدمها الراغبون في التراخيص لجهة جودة الأداء في التشغيل والصحة والسلامة والبيئة.

2- تدقيق ومتابعة الطلبات والاستفسارات المقدمة من المشغلين أو أصحاب الحقوق لجهة جودة الأداء في التشغيل والصحة والسلامة والبيئة.

3- دراسة الخطط المتعلقة بجودة الأداء والصحة والسلامة والبيئة وخطط الطوارئ.

4- مراقبة مدى جهوزية المشغلين لمواجهة حالات الحوادث والطوارئ.

5- استلام تقارير الحوادث من قبل المشغلين واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنعها أو ردعها في المدى القريب أو البعيد.

6- دراسة مدى وحدود مناطق الأمان.

7- التنسيق مع الإدارات المختصة في الجوانب المتعلقة بالشؤون البيئية.

8- مراقبة مدى تقيد المشغلين بأنظمة السلامة والحماية للعمال والصحة والبيئة.

9- مراجعة الدراسات المتعلقة بتقييم الأثر البيئي بالتنسيق مع الإدارات المعنية.

10- دراسة تأثير الأنشطة على البيئة والصحة والسلامة المهنية والمجتمعات المحلية والبيئة الإقليمية.

11- مراقبة المنشآت والتأكد من فعاليتها ومن مدى انسجام الأنشطة البترولية مع المعايير البيئية ومعايير الصحة والسلامة.

12- اقتراح النصوص الآيلة إلى تحديث نشاط الوحدة.

وفي نهاية هذا المطلب نلاحظ ان المشرع قد اعطى الهيئة استقلال اداري واسع لمجلس الإدارة، ومكنه من اصدار قرارات ادارية متنوعة وفي المجالات المختص بها باستقلال عن الإدارة المركزية، ولم يخضع لتصديق الوزير سوى عدد محدود من القرارات، وهذا الامر يعني تكريس لاستقلالية ادارية تمكن مجلس الإدارة من تحقيق إدارة فاعلة للمرفق الذي تولاه.

المطلب الثاني : الاستقلالية المالية لهيئة إدارة قطاع البترول

تتمتع هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان باستقلالية مالية، وينتج عن هذه الاستقلالية ان يكون للهيئة موازنة مستقلة يجري اعدادها من قبل رئيس مجلس الإدارة واقرارها من قبل المجلس والتصديق عليها من قبل الوزير. كما ان الهيئة تخضع للرقابة الإدارية المؤخرة لديوان المحاسبة، كما ان رئيس المجلس يلتزم باعداد تقارير دورية بحسابات الهيئة، بالاضافة إلى الخضوع إلى التدقيق الخارجي والداخلي الذي تخضع له المؤسسات العامة. وفي هذا المطلب سنتناول الموازنة المستقلة للهيئة، من ثم الرقابة المؤخرة لديوان المحاسبة على الهيئة، ونختم بالرقابات الاخرى التي تخضع لها. وذلك في ثلاث فروع متتالية على الشكل التالي:

الفرع الأول : الموازنة المستقلة لهيئة إدارة قطاع البترول

تعد هيئة إدارة قطاع البترول من المؤسسات العامة، ولكل مؤسسة عامة موازنة مستقلة، تتضمن ايرادات ونفقات خاصة بها، يجري إعداد الموازنة المستقلة من قبل السلطة التنفيذية للهيئة والتي يتولاها رئيس

مجلس الإدارة، ويتم اقرارها من قبل السلطة التقريرية اي مجلس الإدارة ، وتخضع لتصديق وزير الوصاية ضمن مهل محددة.

في هذا الفرع سنتناول اعداد موازنة الهيئة والتصديق عليها وقواعد إدارة اموال الهيئة.

أولاً : إعداد الموازنة المستقلة للهيئة

يعدّ الرئيس، بمساعدة قسم الشؤون المالية، مشروع الموازنة السنوية وقطع الحساب العائد للسنة السابقة ويعرضها على مجلس إدارة الهيئة لإقرارها[1].

وتلحظ موازنة الهيئة التعويضات والرواتب وفق سلسلة الرتب والرواتب الصادرة بمرسوم متخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الطاقة والمياه.

وعند إعداده لمشروع الموازنة، يأخذ رئيس مجلس إدارة الهيئة بعين الاعتبار الاقتراحات التي يقدمها كل عضو من أعضاء مجلس إدارة الهيئة في ما يتعلق بالوحدة التي يرأسها.

وتقدر نفقات السنة التالية استناداً إلى العنصرين التاليين:

- نفقات السنة الأخيرة التي أنجز مشروع قطع حسابها.
- نفقات الأشهر المنصرمة من السنة الجارية.

كما تؤخذ بعين الاعتبار التطورات المرتقبة في السنة التالية[2].

ويحق للهيئة نقل اعتمادات من بند إلى بند بقرار صادر عن مجلس إدارة الهيئة بعد موافقة وزير الطاقة والمياه. ويحق للهيئة نقل اعتمادات من فقرة إلى فقرة بقرار صادر عن مجلس إدارة الهيئة.

ثانياً : التصديق على الموازنة المستقلة للهيئة

على إدارة الهيئة إنجاز موازنتها للسنة التالية وعرضها على وزير الطاقة والمياه قبل أول آذار من كل سنة؛ وعلى وزير الطاقة والمياه تصديق موازنة الهيئة قبل أول نيسان.

وللوزير الحق في رد الموازنة بعد عرضها عليه بقرار معلل وعلى الهيئة إعداد مشروع موازنة آخر وعرضه على الوزير خلال مهلة أسبوع من قرار الرد. في حال عدم موافقة الوزير على المشروع للمرة الثانية يرفع المشروع لمجلس الوزراء للبت به.

---

1 المادة 20 من المرسوم رقم 7968 بتاريخ 2012/4/7.

2 المادة 21 من المرسوم رقم 7968 بتاريخ 2012/4/7.

كما على وزير الطاقة والمياه إدراج مساهمة الهيئة ضمن مشروع موازنته المقدمة إلى وزارة المالية تعادل مجموع النفقات السنوية المقدرة لهذه الهيئة[1].

ثالثاً: إدارة أموال الهيئة

تودع الأموال العائدة للهيئة في حساب مفتوح لدى مصرف لبنان بإسم الخزينة العامة. ويحظر على الهيئة فتح حسابات في المصارف الخاصة أو فتح حساب خاص بها في مصرف لبنان. ويتم تحريك حساب الهيئة لدى مصرف لبنان بتوقيع رئيس مجلس إدارة الهيئة أو من ينوب عنه بالاتحاد مع عضو مفوض من قبل مجلس إدارة الهيئة.

ويحدد سقف النفقات العادية (الجزء الأول) التي يحق للرئيس التصرف بها دون الرجوع إلى مجلس إدارة الهيئة بمبلغ قدره عشرة ملايين ليرة لبنانية ومجلس الإدارة بحدود الثلاثين مليون. ويحدد سقف النفقات المتعلقة بالتجهيز والإنشاء (الجزء الثاني) من الموازنة التي يحق لمجلس إدارة الهيئة التصرف بها دون مصادقة الوزير بثلاثين مليون ليرة[2].

الفرع الثاني: الرقابة المؤخرة لديوان المحاسبة

تتناول الرقابة الإدارية المؤخرة تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها وقيدها في الحسابات ويرصد الديوان المخالفات في المؤسسات العامة ويضمنها في تقريره السنوي أو تقارير خاصة. تنقسم الرقابة القضائية المؤخرة نوعان: رقابة على الحسابات، ورقابة على الموظفين.

أولاً: الرقابة على الحسابات

الغاية من الرقابة على الحسابات البت في صحة حسابات محاسب المؤسسة أو المصلحة وأي شخص يتدخل في قبض أموالها أو دفعها دون أن تكون له الصفة القانونية. وتتناول هذه الرقابة:

1. فيما يتعلق بالواردات:
   - صحة معاملات التكليف والتحصيل وانطباقها على الأنظمة المقررة.
   - صحة توريد المبالغ المحصلة إلى المرجع المختص.
2. فيما يتعلق بالنفقات:
   - صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها وانطباق المعاملة على الأنظمة المقررة.
   - وجود الأوراق المثبتة للنفقة كما تحددها الأنظمة المتعلقة بها.

---

[1] المادة 20 من المرسوم رقم 7968 بتاريخ 2012/4/7.

[2] المادة 22 من المرسوم رقم 7968 بتاريخ 2012/4/7.

3. فيما يتعلق بالمواد:

- صحة استلام المواد وحفظها وتسليمها وصحة تنظيم بيانات الجردة.

4. فيما يتعلق بالحسابات:

- صحة الحسابات وانطباقها على الأنظمة وعلى القيود الخاصة بها.
- انطباق الحسابات على الأوراق المثبتة المبرزة.

ولكي يتمكن ديوان المحاسبة من ممارسة الرقابة القضائية، قضى قانون الديوان بانه يتوجب على الموظفين المختصين ان يرسلوا حساباتهم اليه .

يدقق الديوان في حسابات المحتسبين على ضوء المستندات المرفقة بها، ويبت بهذه الحسابات بموجب قرارات موقتة تتضمن بيان المآخذ المنسوبة اليها. تبلغ هذه القرارات إلى المحتسب المختص للرد عليها.

ثم يصدر الديوان بشأن الحسابات المنوه بها قرارات نهائية تتضمن:

- إما براءة المحتسب.
- إما كونه مسلفا.
- إما كونه مشغول الذمة، وفي هذه الحالة يحكم الديوان على المحتسب بتسديد القيمة الباقية في ذمته خلال مدة يعينها له. واذا كانت الذمة ناتجة عن قوة قاهرة يحق للديوان اعفاء المحتسب منها .

ثانياً: الرقابة على الموظفين

تشمل الرقابة على الموظفين أعمال كل من يقوم بإدارة أموال المؤسسة أو المصلحة وكل من يتدخل فيها دون أن تكون له الصفة القانونية، ويعتبر في حكم الموظف، في تطبيق أحكام هذه الرقابة، كل شخص عهد إليه تولي إدارة أموال المؤسسة أو المصلحة، سواء كان ذلك بمقتضى السلطة التقديرية التي يشترك في ممارستها، أو بموجب السلطة التنفيذية المقررة له.

تشمل الرقابة اعمال كل شخص يقوم بإدارة الاموال العمومية وكل من يتدخل فيها دون ان تكون له الصفة القانونية، سواء أكان موظفا أو منخبا أو متعاقدا مع الإدارة .

ويقضي قانون الديوان بان يتعرض لعقوبة تتراوح بين مئة وخمسين الف و مليون وخمس مئة الف ليرة لبنانية، كل شخص ارتكب احدى المخالفات الاتية :

1- عقد نفقة خلافا للقانون .

2- عقد نفقة دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات .

3- اهمال عرض احدى المعاملات على رقابة الديوان المسبقة، أو وضع موضع التنفيذ معاملة لم تعرض على هذه الرقابة.

4- اساءة قيد احدى النفقات لستر تجاوز في الاعتمادات .

5- عدم التقيد برفض التأشير على المعاملة من قبل مراقب عقد النفقات أو الديوان.

6- تنفيذ امر مخالف للقانون ورد للموظف عن غير طريق رئيسه التسلسلي.

7- اكساب أو محاولة اكساب الاشخاص الذين يتعاقدون مع الإدارة ربحا غير مشروع.

8- ارتكاب خطأ أو تقصير أو اهمال من شانه ايقاع ضرر مادي بالاموال العمومية .

9- التأخر عن ايداع الديوان المستندات والايضاحات المطلوبة ضمن المهلة المحددة في القوانين والانظمة.

10- مخالفة القواعد المتعلقة بإدارة الاموال العمومية . ويتعرض الموظف المخالف إلى غرامة اضافية اذا تبين ان مخالفته الحقت اضرارا وخسائر بالاموال العمومية ، وتتراوح قيمة هذه الغرامة بين نصف راتب الموظف الشهري وبين نصف راتبه السنوي.

وتجدر الاشارة إلى ان هذه العقوبات لا تطبق بحق الموظف اذا تبين من التحقيق ان المخالفة ارتكبت تنفيذا لامر خطي تلقاه من رئيسه المباشر، شرط ان يكون لفت نظر هذا الرئيس خطيا في الوقت المناسب إلى المخالفة التي قد تنتج عن تنفيذ امره. ولا يعفى من المسؤولية الموظف التابع مباشرة للوزير الا اذا ابلغ الديوان فورا المطالعة الخطية التي قدمها للوزير قبل تنفيذ الامر والتي لفت نظره فيها إلى المخالفة التي قد تنتج عن هذا الامر.

وينظر الديوان في المخالفات اما عفوا أو بناء على طلب المدعي العام لديه أو وزير المالية أو الإدارة المختصة. وللموظف الذي يحاكم امامه ان يستعين بمحام يختاره. اما بالنسبة للمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء فعلى الديوان ان يحيط مجلس النواب علما بها[1] .

[1] مروان القطب : الوجيز في المالية العامة، الدولة والمؤسسات العامة، دار المؤلف الجامعي، 2018، ص 305.

الفرع الثالث : الرقابة الاخرى على الهيئة

تخضع الهيئة بالاضافة إلى الرقابة المؤخرة لديوان المحاسبة إلى رقابة تنتج عن اعداد إدارة الهيئة لتقارير دورية، كما تخضع لتدقيق على حساباتها من قبل مكاتب التدقيق والمحاسبة.

أولاً: التقارير الدورية التي تعدها الهيئة

يضع قسم الشؤون المالية تقريراً فصلياً يرفعه إلى رئيس الهيئة الذي يطلع أعضاء مجلس إدارة الهيئة عليه. ترسل نسخة عن هذا التقرير إلى وزارة الطاقة والمياه والتي بدورها ترسله إلى وزارة المالية وديوان المحاسبة.ويشمل هذا التقرير:

أ. جدولاً بحسابات الهيئة للفترة المنصرمة من السنة المالية الحالية، بالمقارنة مع حسابات الفترة المقابلة من السنة المالية السابقة.

ب. جدولاً بنفقات الهيئة خلال الفصل الجاري وتفسيراً لأي مندرجات غير اعتيادية وردت في هذا الجدول.

يعد قسم الشؤون المالية التقرير المالي السنوي الذي يرفعه رئيس الهيئة إلى وزير الطاقة والمياه بعد مصادقة مجلس إدارة الهيئة عليه؛ ترسل نسخاً من هذا التقرير إلى كل من وزارة المالية وديوان المحاسبة. وينشر مضمون هذه التقارير على الصفحة الالكترونية للهيئة.

ثانيا : تدقيق حسابات الهيئة

تطبق أحكام المادة 73 من قانون موازنة عام 2001 في ما خص تعيين مكتب التدقيق والمحاسبة للقيام بمهام التدقيق المستقل لحسابات الهيئة.على أنه لا يمكن تجديد العقود مع مكتب التدقيق والمحاسبة ذاته لأكثر من خمس سنوات متتالية.

ويرفع مكتب المحاسبة والتدقيق تقريره إلى الجهات المعنية وفقاً للفقرة الخامسة من المادة 73 من قانون موازنة عام 2001 وذلك قبل 3/31 من كل سنة فيما خص حسابات السنة المالية السابقة.

وفي الختام، نشير إلى ان هيئة إدارة قطاع البترول تتمتع باستقلالية واسعة في القيام بالانشطة المنوطة بها، سواء من الناحية الإدارية، فان لديها مجلس إدارة يتولى القيام بالسلطة التقريرية للهيئة، واتخاذ القرارات اللازمة على المستوى الاستراتيجي، كما ان اعضاء مجلس الإدارة هم رؤوساء الوحدات التنظيمية التي تتكون منها الهيئة، وذلك بخلاف المؤسسات العامة الاخرى، حيث يوجد فصل بين اعمال مجلس الإدارة والاعمال التنفيذية التي تقوم بها الوحدات الإدارية والتنظيمية المختلفة، وهذا الامر قد

يخلق تضارب مصالح. كما يوجد رئيس لمجلس الإدارة يتولى السلطة التنفيذية العليا، ويأتي على رأس الإدارة في الهيئة.

اما الرقابة التي تفرض على الهيئة فانها محدودة وليست واسعة كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات العامة الاخرى، فيخضع عدد محدود من قرارات الهيئة لتصديق سلطة الوصاية اي وزارة الطاقة، كما تخضع للرقابة المؤخرة لديوان المحاسبة. ومن الملاحظ عدم وجود مفوض للحكومة يمثل سلطة الوصاية في مجلس الإدارة مما يدل على رغبة المشرع في عدم اخضاع الهيئة لرقابة تفصيلية واسعة النطاق.

الفصل الثاني : شفافية هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان

يعد قطاع البترول من القطاعات الاقتصادية الواعدة بالنسبة للدولة اللبنانية واقتصادها، لانه يزيد من الانتاج الوطني، ويعزز النمو المحلي، ويفعل تشغيل العمالة اللبنانية. ويتضمن هذا القطاع عدة مجالات : التنقيب والاستخراج والانتاج، وكل هذه الاعمال تتم بالاستناد إلى عقود توقع مع الدولة.

ويتوقع في حال تفعيل هذا القطاع ابرام عدد كبير من العقود مع الشركات الاجنبية التي تشارك الدولة اللبنانية في إدارة القطاع وتشغيله، وستدر هذه العقود اموالا كبيرة على الخزينة العامة والاقتصاد برمته.

ويجب في هذا المجال ان يدار هذا القطاع بطريقة شفافة، بحيث يجري الاعلان عن العقود المنوي ابرامها، ودعوة كل الشركات العالمية إلى المشاركة، واتاحة المجال امامها في الحصول على دفاتر الشروط الخاصة بكل صفقة، وتمكينها من ان تقدم عروضها، وتأمين المنافسة بينها، من اجل الحصول على افضل العروض، وتحقيق اكبر حصيلة مالية للدولة اللبنانية.

ويأتي دور هيئة قطاع البترول في هذا المجال بحيث تستطيع من المساهمة الفاعلة في تقييم العروض، واختيار العارض الافضل، الذي يشغل القطاع بأكبر فعالية ممكنة من الناحية التقنية، ويساعد في تدفق الاموال إلى الاقتصاد اللبناني.

كما يقتضي اتاحة المعلومات المتعلقة بالتنفيذ لجميع المواطنين والمعنيين من اجل الوقوف على نتائج التشغيل، وتقييم الاداء الفني والمالي الحاصل. بالاضافة إلى تمكينهم من الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالقطاع بحيث تتحقق الشفافية الإدارية والمالية.

يتضمن قطاع البترول منافع كبيرة تعود على الاقتصاد اللبناني ويجب ادارته بطريقة شفافة وابعاده عن مختلف مظاهر الفساد الإداري والمالي، لكي يستفيد جميع المواطنين من عوائده من دون هدر أو استغلال أو تضييع لحقوق الخزينة.

وفي هذا الفصل سنتناول ماهية الشفافية في مكافحة الفساد، ومن ثم نعالج النظام القانوني لدعم الشفافية في قطاع البترول وبيان دور هيئة إدارة البترول، وذلك في مبحثين متتاليين على الشكل التالي:

المبحث الأول: ماهية الشفافية في مكافحة الفساد

المبحث الثاني: النظام القانوني لدعم الشفافية في قطاع البترول

المبحث الأول: ماهية الشفافية في مكافحة الفساد

ترتبط الشفافية بصورة أساسية بالمعلومات المالية والإدارية المتعلقة بإدارة المرافق العامة، وتنفيذ السياسات العامة الحكومية، وهذه المعلومات ترتبط بحياة الناس ومعيشتهم، ومن حقهم الاطلاع عليها من اجل معرفة كيفية تشغيل البنية التحتية وإدارة الاموال العمومية، واخفاء هذه المعلومات وابقائها سرية وطي الكتمان يساعد على تعزيز الفساد واستشرائه في القطاعات الحكومية.

في هذا المبحث سنتناول ماهية الشفافية الإدارية ودورها في مكافحة الفساد المحتمل حدوثه في القطاع العام وذلك في مطلبين متتاليين، على الشكل التالي:

المطلب الأول : مفهوم الشفافية الإدارية

سنتناول في هذا المطلب تعريف الشفافية الإدارية، والمفاهيم المرتبطة بها، واهميتها في الإدارة العامة، ونختم بانواعها المتعددة.

الفرع الأول : الإطار التعريفي للشفافية الإدارية

سنتناول في هذا الفرع تعريف الشفافية الإدارية، وتحديد الإطار التعريفي بالشفافية الإدارية من تعريفها إلى أنواعها ومختلف الجوانب المحددة لماهيتها.

أولاً: تعريف الشفافية الإدارية

تعني الشفافية لغة قابلية الشيء لإظهار ما خلفه، فيقال عن الشخص الذي يبدي ما بداخله من أفكار ومشاعر "إنسان شفاف"، ويقال عن الشخص الذي لا يظهر أفكاره ومشاعره "انسان غير شفاف". ويطلق على الثوب الذي لا يظهر ما خلفه "ثوب شفاف". وبالتالي تعني الشفافية القدرة على معرفة وإدراك ما خلف الشيء وعدم إخفائه لاشياء اخرى[1].

أما اصطلاحاً فتعني الشفافية، والوضوح والعلانية، والقدرة على الوصول إلى المعلومات ومعرفة الإجراءات والإفصاح عن البيانات. ونقيض الشفافية السرية وعدم الإفصاح وإخفاء المعلومات والبيانات سواء كان ذلك في القطاع الخاص أي الشركات التجارية أو في القطاع العام في الوزارات والإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات وسائر أشخاص القانون العام.

وتعني الشفافية في القطاع العام أي الأجهزة الحكومية بمختلف تنوعاتها، وضع إدارة المرافق العامة في إطار شفاف من التشريعات والاجراءات والقدرة على الوصول إلى المعلومات، بحيث يستطيع المستفيد

[1] دليل النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد : اعداد الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة (امان)، ط4 2016، ص 60.

من خدمات هذه المرافق من معرفة حقوقه وواجباته، والوقوف على حقوق وواجبات الإدارة العامة بحيث يتمكن من الوصول إلى المعلومات بسهولة ومعرفة الإجراءات بيسر ودون تعقيد.

وتشكل الشفافية الإدارية احدى الوسائل المستحدثة عالميا من اجل مكافحة الفساد الإداري والمالي المستشري في الكثر من دول العالم خصوصا في اطار القطاع الحكومي، وبالتالي فان تمكين المواطنين من الاطلاع على السياسات العامة وطرق إدارة الدولة لمرافقها والمعلومات المتعلقة بالنتائج المحققة والمنفذة من قبل القائمين على الإدارة العامة. كل ذلك من شأنه ان يسهل عملية مكافحة الفساد وتحقيق النزاهة.

ويعد الحق في طلب المعلومات والوصول اليها من حقوق الانسان التي اكدت عليها المادة 19 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان والمواطن الصادر عن الجمعية العامة للامم المتحدة في العام 1948، وهذا الامر يفرض على الدول ان تقوم موجب تأمين المعلومات اللازمة وبثها واذاعتها من اجل تأمين هذا الحق لجميع المواطنين.

وفي اطار تكريس مبدأ الشفافية اصدر المشرع اللبناني قانون الحق في الوصول إلى المعلومات تحت الرقم 28 بتاريخ 2017/2/10[1]، كما اصدرت السلطة التنفيذية مرسومه التطبيقي[2] تحت الرقم 6940 بتاريخ 2020/9/8، حيث نصت المادة الاولى من القانون المذكور على حق كل شخص طبيعي أو معنوي الوصول إلى المعلومات والمستندات الموجودة لدى الإدارة والاطلاع عليها وفقا لاحكام القانون ودون الاساءة في استعمال الحق.

كما اصدر المشرع اللبناني قانون دعم الشفافية في قطاع البترول تحت الرقم 84 تاريخ 2018/10/10[3]، والذي هدف إلى رفع مستوى الشفافية في كل المعاملات للسماح بالرقابة على كل المستويات الإدارية والتشريعية وعلى مستوى المجتمع المدني. وسنتناول هذا القانون بالتفصيل في المبحث الثاني من هذا الفصل.

ثانياً : المفاهيم المرتبطة بالشفافية الإدارية

يرتبط بمفهوم الشفافية عدد من المفاهيم الاخرى التي تعتبر ملازمة له وضرورية لتحقيقه ومن اهمها: الحكم الصالح، النزاهة، المساءلة والمحاسبة، والتي سنعالجها بالتفصيل ونبين ترابطها مع الشفافية الإدارية.

---

[1] الجريدة الرسمية : العدد 8 ، تاريخ 2017/2/16.

[2] الجريدة الرسمية : العدد 37، تاريخ 2020/9/24.

[3] الجريدة الرسمية : العدد 45 ، تاريخ 2018/10/18.

1- مفهوم الحكم الصالح

يعني مفهوم الحكم الصالح قيام السلطات العامة في الدولة بإدارة الشؤون العامة والسياسات الحكومية بطريقة رشيدة. وهذا المفهوم مرتبط بوجود نظام حكم فاعل وصالح، ويقوم على تحقيق المشاركة المجتمعية، ويكرس مبادىء حقوق الانسان والحريات العامة، ويعمل على تأمين ضمانات تحققها خصوصا الحقوق المتعلقة بالتعبير عن الرأي واقامة التنظيمات الاجتماعية[1].

ولا يتحقق الحكم الصالح في ظل نظام استبدادي يحرم المواطنين من المشاركة في الحياة السياسية ويعيق حقهم في الوصول إلى المعلومات، ويمنعهم من مساءلة ومحاسبة السلطات العامة التي تتولى إدارة شؤون البلاد العامة وتنفيذ السياسات الحكومية.

ما يعني ان الحكم الصالح لا يتحقق الا في اجواء ديمقراطية، وفي ظل نظام دستوري عادل، ووجود انتخابات دورية تمكن المواطنين من المساءلة والمحاسبة. وهذا الامر لا يتحقق الا في ظل مبدأ الشفافية الحكومية التي تمكن المواطن من معرفة ما يجري داخل الإدارة بهدف الحد من الفساد وتحقيق المحاسبة المطلوبة.

2- النزاهة

تعد النزاهة عبارة عن مجموعة من القيم التي يجب ان تطبق في العمل في القطاعين العام والخاص وترتبط بالصدق والامانة والاخلاص واتقان العمل، والالتزام بالسلوك الرشيد في انجاز المهام وعدم وجود تضارب مصالح بين الوظيفة التي يقوم بها الموظف ومصالحه الخاصة، كأن يكون مدير إدارة المناقصات وفي ذات الوقت يمتلك شركة للمقاولات.

وتهدف معايير النزاهة إلى ابعاد العاملين في القطاع العام عن مظاهر الفساد من تلقي الرشاوى واستغلال الوظيفة العامة في العمولات من اجل تسهيل حصول المتعاقدين على منافع غير مشروعة.

وتضع معظم المنظمات العامة والخاصة الكبيرة شرعة لسلوك العاملين لديها، تحدد هذه الشرعة القيم المتعلقة بالنزاهة، وتجمع بين ما يفرضه القانون من احكام الزامية وبين الالتزام الاخلاقي الطوعي الذي يجب ان يتحلى به العامل أو الموظف سواء في استغلال وقت الدوام بانجاز المهام المطلوبة، أوالمحافظة على الاموال المستخدمة والسعي الدؤوب لتحقيق اهداف المنظمة الاستراتيجية أو قصيرة الاجل[2].

---

[1] محمد محمود العجلوني : اثر الحكم الرشيد على التنمية الاقتصادية المستدامة في الدول العربية، المجلة العربية للادارة، المجلد 39، كانون الاول 2019، ص4.

[2] ماجد بن سالم حميد الغامدي: النزاهة قيم وسلوك، شبكة الألوكة – قسم الكتب، 2017، ص20.

3- المساءلة

يقع على عاتق العاملين في القطاع العام والهيئات التقريرية المختلفة ان تضع بصورة دورية وفي نهاية كل سنة تقارير تتضمن الاعمال المنفذة والاهداف المنجزة والصعوبات التي واجهوها والتوصيات التي يرونها مناسبة، وذلك إلى السلطات العليا لاتخاذ الاجراءات المناسبة.

ويقتضي ان تكون هذه التقارير ذات مصداقية وموثوقية وتعكس الاوضاع القائمة، كما يقتضي الاعلان عنها ونشرها وادراجها على المواقع الالكترونية للوزارة أو المؤسسة أو الهيئة المعنية لكي يتمكن كل مهتم بها من الاطلاع على مضمونها، كما يقتضي انشاء إدارة متخصصة لتراقب مدى الامتثال للقواعد القانونية والتنظيمية التي تصدر عن مختلف السلطات المختصة[1].

وتتحقق المساءلة ايضا بتفعيل الرقابة الداخلية من خلال السلطة الرئاسية التي تراقب عمل المرؤوسين وتحاسبهم على كل مخالفة أو تقصير في اداء مهامهم المطلوبة، وتعد السلطة الرئاسية من اهم مفاصل الإدارة وتشكل وسيلة لتحقيق الضبط الداخلي.

كما لا يمكن ان نغفل عن اهمية الاجهزة الرقابة المتخصصة التي تمارس الرقابة المتنوعة على الإدارة العامة سواء مجلس الخدمة المدنية أو ديوان المحاسبة أو إدارة التفتيش المركزي. فهذه الاجهزة تلعب دورا اساسيا في تعيين الموظفين والرقابة على تنفيذهم لمهامهم ومدى محافظتهم على الاموال العمومية، كما انها تصدر تقارير سنوية تتضمن معلومات تكشف عن مدى الالتزام بقواعد المشروعية القانونية، ومستوى الاداء المحقق من قبل العاملين، وتبين الاجراءات المتخذة لمحاسبة المخالفين.

ثالثاً: اهمية الشفافية الإدارية

تلعب الشفافية دورا اساسيا في تحقيق إدارة رشيدة داخل القطاع العام، وتمكن من تحقيق النزاهة لدى العاملين، وتسمح للمعنيين باجراء المساءلة والمحاسبة. وفي هذه الفقرة سنبرز اهمية الشفافية في الإدارة العامة والتي تكمن في مايلي:

1- المشاركة الجماعية في التطوير

ان تمكين جميع العاملين في القطاع العام والمستفيدين من خدمات المرفق العام من الوصول إلى المعلومات المتعلقة بإدارة المرافق وتنفيذ السياسات العامة يؤدي إلى مشاركتهم الفاعلة في المساءلة

[1] لمحة عن المساءلة : تقرير لجنة البرنامج والميزانية والادارة التابعة للمجلس التنفيذي، منظمة الصحة العالمية ، الاجتماع 32، البند 2-2 من جدول الاعمال، تموز 2020، ص2.

والمحاسبة، وبالتالي سيؤدي ذلك إلى تكوين رقابة على الاداء الحكومي، وتشكيل قوى ضغط على الإدارة العامة تساهم في تفعيل الاداء وتحقيق النتائج.

2- اتخاذ القرارات الصائبة

إن عملية اتخاذ القرار تنطلق من الحصول على معلومات شاملة وتشكيل صورة واضحة للمشكلة المعروضة، وذلك من اجل البحث عن البدائل، والمفاضلة بينها، تمهيدا لاختيار البديل الافضل والصائب. اما في ظل غياب المعلومات، فان الصورة تكون مشوشة، والبدائل غير محددة، والحلول غير ناجعة، وغالبا ما يكون هناك محاذير لا علم لصاحب القرار بها بسبب عدم شفافية المعلومات.

3- جذب الاستثمارات الاجنبية

يسعى المستثمر الاجنبي إلى بيئة استثمارية واضحة، ويجري قبل قدومه إلى الدولة الاجنبية للاستثمار اجرائه لدراسة جدوى اقتصادية للمشروع المنوي انجازه، ويقوم على تقييم المخاطر التي تحيط بالمشروع، من اجل ان يقف على مدى الجدوى من استثماره، ومدى تحقيقه للارباح والاهداف التي يسعى اليها.

هذا يؤكد على الحاجة إلى المعلومات الشاملة عن التشريعات الاقتصادية، والاجراءات لانجاز المعاملات امام الإدارة العامة، والاعباء التي يمكن ان تترتب[1].

ان شفافية المعلومات تسمح للمستثمر من تقييم المخاطر التي تحيط بمشروعه بوضوح ودقة ، بحيث يقدم على القيام باستثماراته اذا وجد ذلك مجديا له. اما في ظل بيئة غير شفافة حيث تكون المعلومات غير معلنة، فان المستثمر الاجنبي لن يقدم على مخاطرة غير محسوبة ويصرف النظر عن الاستثمار في البلاد التي تغيب عنها الشفافية.

4- مكافحة الفساد الإداري والمالي

ان شفافية المعلومات تحقق بصورة اساسية تمكين المجتمع من اجراء رقابته على الإدارة العامة والحد من الفساد الإداري والمالي، فاطلاع مختلف المعنيين بالقطاع العام على التشريعات والنتائج والاجراءات تسمح لهم بوضع السياسات الفاعلة للحد من كل هدر أو اساءة لاستعمال الاموال العمومية.

[1] فلاق محمد : دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الاداري – تجارب دولية -، مجلة الريادة لاقتصاديات الاعمال، الجزائر، المجلد 1، حزيران 2015، ص10-12.

5- الحد من البيروقراطية وتسهيل المعاملات

ان ما يعيق تنفيذ المعاملات امام الادارات العامة غموض التشريعات مما يحول دون حسن تطبيقها، وعدم معرفة العملاء بحقوقهم وواجباتهم، كما ان غموض الاجراءات الآيلة إلى انجاز المعاملات تسمح للموظفين الفاسدين من استغلال الوظيفة العامة وتأخير في انجاز المعاملات. اما الوضوح في الاجراءات فانه يحول دون التعقيدات الإدارية ويؤدي إلى تبسيط الاجراءات وحسن انجاز المعاملات.

6- تفعيل دور القطاع الخاص

ان إدارة المرافق العامة ذات الطباع الصناعي والتجاري من قبل الدولة والقطاع الحكومي اثبتت عدم نجاحها خصوصا بالنسبة إلى مرفق الكهرباء، وهذا الامر يستدعي مشاركة القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة. وبالفعل المشرع اللبناني اصدر القانون المنظم للشراكة بين القطاعين العام والخاص تحت الرقم 48 تاريخ 2017/9/7 [1]، وهذه الشراكة لا يمكن ان تتحقق الا في اطار من شفافية المعلومات المتعلقة بالقطاع العام، والا فان القطاع الخاص سيحجم عن المشاركة في إدارة المرافق العامة خشية من عدم تحقيق الاهداف التي يرمي اليها.

رابعاً : انواع الشفافية الإدارية

تتعدد انواع الشفافية وذلك بتعدد وجهة النظر اليها، الا اننا سنركز على الاطار الداخلي والخارجي للشفافية على الشكل التالي:

1- الشفافية الداخلية

يقصد بها الشفافية التي تتم داخل الإدارة العامة، والتي ترتبط بالافصاح عن المعلومات وتعميمها على جميع العاملين داخل الإدارة دون حجبها أو اخفائها، لان تساهم في تحقيق النزاهة بالنسبة للعاملين، وتمكن من اجراء المساءلة وترتيب المسؤوليات. ولتحقيق الشفافية الداخلية لا بد من اتخاذ الاجراءات التالية:

أ- **وضع هيكل تنظيمي:** يقتضي وضع هيكل تنظيمي لكل إدارة عامة، يبين الوحدات التي تتكون منها، والمهام الرئيسية التي تتولاها كل وحدة، وان يتم اذاعة هذه الهيكلية على جميع العاملين، لكي يعرف كل موظف المهمة التي يتولاها، والتسلسل الإداري الذي يخضع له، وعلاقته بباقي الوحدات والعاملين فيها.

[1] قانون رقم 48 تاريخ 2017/9/7 ، الجريدة الرسمية : العدد 42، تاريخ 2017/9/14.

ب-**تحديد المهمة الرئيسية ورؤية كل إدارة عامة:** يجب على كل إدارة من الادارات العامة ان تحدد المهمة الرئيسية التي تقوم بها. وفي ظل القطاع العام فان النصوص المنظمة للشخص العام هي التي تحدد هذه المهمة، وتشكل الاختصاص الذي يجب ان تتقيد به، ويحدد الاطار المشروع للاعمال التي تقوم بها. كما يقتضي ان يحدد لكل إدارة عامة الرؤية التي تتبناها والخطة الاستراتيجية التي تهتدي بها شريطة ان تكون متوافقة مع السياسات العامة للحكومة.

ت-**التوصيف الوظيفي:** يجب تحديد جميع المهام والانشطة التي تقوم بها كل وحدة من الوحدات الإدارية، بهدف ضبط النشاط الداخلي، والبقاء ضمن قاعدة الاختصاص والمشروعية، وعدم تداخل الاختصاصات وتكرارها أو حدوث تنازع بين الوحدات الإدارية.

ث-**تحديد الاهداف :** يقتضي ان يحدد لكل نشاط اداري الاهداف التي يقتضي ان يحققها، فالنشاط الهادف هو الذي يرسم مسار انجاز الاعمال، ويضبط الاداء الإداري. كما يجب وضع مؤشرات لكل هدف من اجل التحقق من انجازها، بحيث تجري عملية تقييم الاداء بالاستناد إلى الاهداف المحددة مسباق والمؤشرات المحددة لها.

ج- **وضع سياسات واجراءات واضحة:** يجب وضع سياسات تنفيذ مهمة ورؤية الإدارة، وان يتم الاعلان عنها، وتعميمها على جميع العاملين. كما يقتضي وضع اجراءات محددة لتنفيذ السياسات وتبليغها إلى العاملين والطلب منهم التقيد بها وعدم الخروج عنها عند تنفيذ المعاملات.

ح- **انشاء إدارة للامتثال:** اصبح من الضروري للتأكد من التقيد بالقواعد القانونية والنظامية المفروضة داخل الإدارة انشاء إدارة للامتثال، دورها تعميم المعلومات على العاملين، التأكد من التقيد بها وتنفيذها، وابلاغ الإدارة العليا عن اي مخالفة لها. ولا يحصر الامر بالقواعد القانونية وانما تشمل عملية مراقبة الامتثال تنفيذ السياسات والتقيد بالاجراءات ومدى اجراء عملية تقييم للاداء.

2- الشفافية الخارجية

ويقصد بها الاعلان عن المعلومات والاجراءات إلى الجهات الخارجية المعنية بها، والتي تستفيد منها، ومن اهم هذه الجهات:

أ- **أصحاب المعاملات:** وهم الذين يسعون إلى انجاز معاملاتهم المرتبطة بالإدارة العامة، كالتسجيل لدى الإدارة الضريبية، أو قيد المنشآت التجارية في السجل التجاري، أو الترخيص للمؤسسات الصناعية وغيرها. واصحاب العلاقة بحاجة إلى المعلومات لاجراء معاملاتهم بشفافية وسرعة وسهولة بعيدا عن التعقيد والغموض.

ب-**المستفيدون من خدمات المرافق العامة:** وهم الذين يستفيدون من خدمات المرافق العامة خصوصا التي لها الطابع الصناعي والتجاري، كالكهرباء والاتصالات وتوزيع المياه، وهم بحاجة إلى المعلومات القانونية والإدارية المتعلقة بإدارة المرافق العامة من اجل الحصول على الخدمات باستمرارية ودون انقطاع وبجودة عالية وكلفة مقبولة.

ت- **المستثمرون:** يحتاج المستثمر المحلي أو الاجنبي إلى معلومات تتعلق بواقع المالية العامة وكلفة الحصول على الخدمات، ومعلومات عن التشريعات الناظمة للاستثمار الداخلي والاجراءات تنفيذها المرتبطة باقامة مشاريعهم التي تشكل دعما للنمو الاقتصادي الداخلي.

ث-**الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني:** التي أصبحت تمارس دور الرقيب على عمل الإدارة، والتي من شأنها ان تحاسب كل جهة تخالف القانون عن طريق اثارة ذلك امام وسائل الاعلام وتحريك الرأي العام الذي يحاسب في الانتخابات النيابية.

ج- **المنظمات الدولية والاقليمية:** لا سيما المنظمات المعنية بالشأن الاقتصادي والمالي، والتي تحتاج إلى معلومات عن الاوضاع المالية والاقتصادية، كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، والتي تعد تقارير دورية عن كل دولة من دول العالم، وهي تقارير مهمة جدا للمستثمرين الاجانب. اضف إلى ذلك المنظمات الدولية المعنية مباشرة بالشفافية ومكافحة الفساد ويأتي على رأسها منظمة الشفافية الدولية التي تضع تصنيفا لمستويات الشفافية في كل دولة وتنشرها على موقعها الالكترونها[1].

وهكذا نكون قد القينا الضوء على ماهية الشفافية الإدارية واهميتها وانواعها، الا ان هذه الشفافية وجدت لكي تطبق، الا انها تواجه العديد من العقبات في سبيل وضعها موضع التنفيذ، هذا ما سنعالجه في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني : تطبيق الشفافية الإدارية

تعد الشفافية نظام متكامل يطبق داخل الإدارة العامة لتحقيق مجموعة من الأهداف يأتي على رأس مكافحة الفساد الإداري والمالي، ويركز نظام الشفافية على المجالات الأكثر حساسية داخل القطاع العام، وذلك من خلال ادوات مؤثرة وفاعلة، كما تواجه عملية تطبيق الشفافية مجموعة من المعوقات يقتضي مواجهتها وتجاوزها. كل هذه المواضيع سيجري معالجتها في هذا الفرع.

[1] Transparency International : transparency.org

أولاً: مجالات تطبيق الشفافية

يقتضي تطبيق الشفافية في مختلف مجالات العمل الإداري والحكومي دون استثناء، الا انه يوجد بعض المجالات ضمن الإدارة العامة يقتضي اعطائها العناية اللازمة، بالنظر إلى اهميتها وحساسية دورها على المستوى الإداري والمالي. وفي هذه الفقرة سنبين هذه المجالات ونبرز اهمية تطبيق قواعد الشفافية عليها، وهي:

1- الإيرادات العامة

تشكل الإيرادات العامة المصدر الاساسي لتمويل الدولة وبدونها لا تستطيع الدولة القيام بالأنشطة المطلوبة منها وتنفيذ السياسات العامة التي تسعى اليها. وهذه الإيرادات في القسم الاكبر منها هي عبارة عن ضرائب ورسوم تؤخذ من المواطنين بفعل نشاطها الاقتصادي سواء الإنتاج أو الاستهلاك، ولهذه الإيرادات تأثير على معيشة الناس وثرواتهم.

لذلك يقتضي ان يكون قطاع الايرادات العامة موضع اهتمام عند تطبيق قواعد الشفافية، وأن تكون التشريعات المتعلقة بفرضها واضحة ومعلن عنها، وان تكون اجراءات فرض الضرائب وتحصيلها والتصريح عنها واضحة للمكلفين وتتسم بالسهولة والبساطة والبعد عن التعقيد، لكي يستطيع المكلف القيام بها بمفرده من دون الاستعانة بوسيط مما يزيد من كلفة تحصيل الايرادات على المواطنين دون طائل.

كما يجب ان تكون المعلومات المتعلقة بالضرائب والرسوم من حيث حجم التحصيل معلن عمه في تقارير دورية تنشر ليطلع على جمهور المواطنين، كما يقتضي ان تتضمن التقارير كلفة تحصيل الايرادات ومقارنتها مع السنوات السابقة، وبيان الزيادات وتبرير وجودها[1].

كما يجب الاشارة إلى ان قواعد الشفافية تعطي المواطنين الحق في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بتحصيل الضرائب والرسوم والمعاملات المتعلقة بها.

1- النفقات العامة

يدرج في الموازنة العامة وموازنات اشخاص القانون العام الاخرى النفقات المقدر انفاقها خلال السنة المالية، وتشكل هذه النفقات سقفا للانفاق الجاري، ولا يجوز تجاوزها، فالموازنات وجدت بهدف ضبط الانفاق العام.

---

[1] ورقة السياسات العامة، حول واقع وممارسات الشفافية المالية في الدولة اللبنانية : منظمة الشفافية الدولية، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية (لا فساد)، 2020، ص22.

لذلك يجب ان تكون جميع الاجراءات المتعلقة بالانفاق العام معلن عنها ومعروفة من قبل الجمهور، فالمواطنون هم الذين يمولون الدولة واجهزتها، ويجب ان يطلعوا على مجالات انفاقها. وهذا الامر يستوجب اعداد تقارير دورية حول النفقات المترتبة والمصروفة خلال فترة تنفيذ الموازنة والاعلان عنها، وتمكين جميع المعنيين بها من الاطلاع عليها دون عوائق.

2- منح التراخيص وإبرام العقود

لكي تستطيع الدولة من إدارة مرافقها العامة فهي تحتاج إلى شركاء من القطاع الخاص، خصوصا في المجالات التي لها الطابع الصناعي والتجاري، واختيار مغلي هذه المرافق يقتضي ان يتم في اطار شفاف ومعلن عنه، وان يسبقه تأهيل للمشاركين في عملية اختيار للمتعاقد مع الإدارة، وان يتم تقييم عروضهم بالاستناد إلى دفاتر شروط معلن عنها، ويمكن لجميع العارضين من الحصول عليها من دون صعوبات، وان تتم عملية التقييم في اطار شفاف وعلني.

ويقتضي بعد منح التراخيص ان تبقى خاضعة عملية التنفيذ لرقابة واشراف الهيئات الناظمة التي تراقب عمليات التشغيل ةتطابقها مع دفتر الشروط، ويجب ان تقوم الهيئات الناظمة باعداد تقارير دورية عن عمليات التشغيل وترفعها إلى السلطات المختصة.

3- الشراء العام

تعمد الإدارة العامة لتأمين ما تحتاج اليه من مواد وخدمات واشغال إلى اتباع قواعد محددة تهدف إلى اشباع حاجاتها باقل كلفة ممكنة وافضل جودة وفي الوقت المناسب. وهذه القواعد يطلق عليها تسمية قواعد الشراء العام. والمشرع اللبناني اصدر مؤخرا قانون الشراء العام تحت الرقام 244 تاريخ 2021/7/29 [1]الذي عدل احكام الصفقات العمومية المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية، والذي سعى إلى تطبيق قواعد الشفافية في عمليات الشراء العام ، فالمادة 19 من القانون الجديد فرضت على الجهة الشارية موجب نشر خططها وتفاصيل تطبيقها مما في ذلك سير عملية الشراء واجراءات تلزيمها وعقدها ونتيجة استلامها وتحديد قيمتها النهائية.

كما فرض القانون الجديد تجميع البيانات الخاصة بالشراء العام على جميع المستويات في قاعدة بيانات مركزية تنشأ لهذه الغاية لدى هيئة الشراء العام كجزء من المنصة الالكترونية المركزية، ويتاح الوصول إلى المعلومات بصورة مجانية.

[1] الجريدة الرسمية : العدد 30 ، تاريخ 2021/7/29.

4- تعيين الموظفين وترقيتهم

ان تولي الوظائف العامة له اهمية كبرى في إدارة المرافق العامة، فهم عمال الإدارة ومنفذو سياساتها، ويقتضي ان يكون اختيارهم في اطار شفاف على اساس الكفاءة والمؤهلات العلمية لا على اساس الواسطة والمحسوبية.

فيقتضي اجراء مباريات شفافة معلن عنها مسبقا تجريها لجنة فاحصة من اصحاب الخبرات والمؤهلات، كما يجب ان تتقيد السلطة الصالحة للتعيين بنتائج هذه المباريات.

وكذلك الامر بالنسبة للمراكز العليا من الفئة الاولى، فيجب ان يتم التعيين فيها على اساس المؤهلات والخبرة والكفاءة، وابعاد الحسابات السياسية عنها، فهري ترتبط بالشأن العام الذي يقع على تماس مباشرة مع اشباع حاجات المواطنين[1].

5- تبسيط الإجراءات والمعاملات

يرتبط ممارسة النشاط الاقتصادي باجراء معاملات مع الإدارة العامة كما سبق الاشارة إلى ذلك، ويقتضي ان تكون هذه المعاملات مبسطة بعيدا عن التعقيد، اجراءاتها معروفة ومستنداتها والجهة التي تتولاها محددة بصورة مسبقة. كما يقتضي ان تجري هذه المعاملات في اطار من النزاهة وابعادها عن الرشاوى والتماس الهدايا واستغلال الوظيفة العامة.

ثانياً: ادوات تحقيق الشفافية

تتنوع الوسائل المؤدية إلى تحقيق الشفافية ومن اهمها :

1- تدريب العاملين على مفاهيم الشفافية

يعد التدريب من اهم الوسائل لاعداد وتثقيف الموظفين العاملين في الإدارة العامة، ويعد وسيلة لاكسابهم مهارات جديدة، ويمكنهم من الاطلاع على وسائل وادوات تحقق اهداف الإدارة.

واصبح التدريب على طرق متعددة منها البرامج طويل الامد ومنها ندوات وورش عمل سريعة، ويمكن الاعتماد عليه بصورة اساسية في تثقيف العاملين وتوعيتهم على اهمية الشفافية وضرورة اعتمادها وتكريسها ليس لمصلحة الإدارة العامة فقط وانما لمصلحة العاملين لانها تجعل من العمل الإدارة بعيدا عن التعقيد ويجري بانسيابية وسلاسة[2].

---

[1] الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (2020 – 2025) : الجمهورية اللبنانية - مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية، ص28 وما بعدها.

[2] ممارسات لتعزيز النزاهة في الاعمال في منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، برنامج الاستثمار – منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا، ص5.

2- الأدلة التنظيمية

يمكن للإدارة ان تعمم الاجراءات الجديدة التي تؤدي إلى تحقيق الشفافية عن طريق ادلة تتضمن السياسات والاجراءات الواجبة الاتباع خصوصا في الايرادات التي هي على تماس مباشرمع المواطنين، وتنجز معاملات ترتبط بهم.

تحدد الادلة الاجراءات الواجب اتخاذها عن انجاز المعاملات الإدارية والمستندات المطلوبة والوحدات المختصة والمهل اللازمة لانجاز هذه المعاملات. فتشكل هذه الأدلة خارطة طريق للعاملين في الإدارة العامة وللجمهور الذي يتعامل معها.

3- الإعلانات والتعاميم

يقتضي على الإدارة نشر المعلومات على جميع العاملين لديها من خلال تعميمها بواسطة التعاميم والاعلانات سواء ما تعلق بكيفية تطبيق القوانين والانظمة النافذة أو كيفية تنفيذ المعاملات المختلفة. كما يقتضي توحيد تطبيق الاجراءات بين مختلف الحدات والا تكون عرضة لاستنسابية من قبل الموظفين.

كما يجب اصدار اعلانات دورية للمتعاملين مع الإدارة ترشدهم إلى طرق تنفيذ المعاملات وتلفن نظرهم إلى الوحدات لاجرائها والمهل المطلوبة لتنفيذها والجهات المختصة لتقي الشكاوى من المواطنين.

4- المواقع الإلكترونية

ان انشاء المواقع الإلكترونية لكل إدارة من الادارات العامة وسائر اشخاص القانون العام من مؤسسات عامة أو بلديات أو هيئات ناظمة. وهذه الماوقع تشكل دعامة من دعائم تحقيق الشفافية، بحيث ينشر على هذه المواقع القوانين والانظمة المتعلقة بهذه الإدارة والمعاملات التي تتم امامه وكيفية اجرائها والمستندات المطلوبة. كما ينشر على هذه المواقع التقارير الدورية المرتبطة لتنفيذ اعمال الادارات المختلفة.

ويقتضي ان تتضمن هذه المواقع خانات تسمح للمواطنين من الاتصال بالإدارة وتقديم الشكاوى والاعتراضات على اي مخالفة أو تأخير في انجاز المعلومات.

5- الندوات المحاضرات

تساعد الندوات والمحاضرات على تعميم ثقافة الشفافية والقاء الضوء على اهميتها وضرورة تطبيقها. وهذه الندوات يجب ان تركز على المدارس والجامعات من اجل تنشئة الاجيال القادمة على مفاهيم الشفافية والنزاهة والحكم الصالح.

الفرع الثالث: تطوير تطبيق الشفافية

سنتناول في هذا الفرع معوقات تطبيق الشفافية ووسائل تحسين تطبيق الشفافية، وذلك في فقرتين متتاليتين على الشكل التالي :

أولاً : معوقات تطبيق الشفافية

يوجد معوقات متعددة قد تحول دون انجاز وتطبيق الشفافية في الإدارة العامة، ومن اهمها:

1- غياب التخطيط وتحديد الأولويات

قد يبرز عدم قدرة الإدارة على تحديد اولوياتها فيما خص تطبيق اجراءات الشفافية داخل الإدارة. فالشفافية الإدارية تحتاج إلى الوضوح والموضوعية خصوصا في مجال تحديد مراحل الانتقال إلى الشفافية الإدارية، وتحديد رؤية الإدارة والاهداف التي تسعى إلى تحقيقها[1].

وغياب التخطيط الواضح الذي يحدد الجهات المنوط بها وضع الشفافية الإدارية موضع التنفيذ سيؤدي إلى التخبط والتكرار والازدواجية، مما يؤدي إلى هدر الجهد والوقت والمال، ولا يحقق الهدف المنشود.

2- مقاومة التغيير

يميل قسم كبير من العاملين إلى عدم التغيير، لان التغيير يحتاج إلى جهد وإلى تغيير العادات والسلوكيات، وهذا الامر قد يسبب عناء للكثيرين، لذلك يبرز مقاومة للتغيير ورفضا له والتمسك بالسلوكيات القائمة والعادات المعتمدة، وهنا يأتي دور الإدارة في تحفيز العاملين من خلال بيان اهمية الانتقال إلى الشفافية الإدارية والفائدة منها.

كما أن الشفافية إلى الإدارية هي احد اهم الوسائل لمكافحة الفساد المالي والإداري وبالتالي فان المستفيدين من الفساد سيحاربون الأفكار الجديدة لانها مضرة بمصالحهم ، وفي هذا الاطار يقتضي ان يكون موقف الإدارة صارما في انهاء منظومة الفساد وسلوكياته.

3- غياب أنظمة المساءلة والمحاسبة

لا قيمة للشفافية عند غياب أنظمة المساءلة والمحاسبة، وهذه الانظمة تكرس المسؤولية وتحاسب العاملين المقصرين والمخالفين للقوانين والانظمة، وتضع إطارا عاما لمحاسبتهم بالاستناد إلى نظام مسبق ومحدد ومنضبط يعتمد بصورة اساسية على الرقابة الداخلية والسلطة الرئاسية التي تكرس المساءلة والمحاسبة.

---

[1] الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد: مكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة UNODC، الطبعة الثانية، 2012، ص 16 وما بعدها.

4- ضعف أجهزة الرقابة

تلعب اجهزة الرقابة الخارجية المتخصصة دورا اساسيا في تكريس مبادىء الشفافية وتطبيق القوانين والانظمة النافذة، ويجب ان يناط بها دورا اساسيا في الاشراف على خطة التحول نحو الشفافية الإدارية، وان تعمل بما لديها من سلطة رقابية على مختلف الوحدات الإدارية من تكريس هذه الشفافية وتعميمها على مختلف وحدات القطاع العام.

ثانيا: وسائل تحسين تطبيق الشفافية

يوجد العديد من الاجراءات الضرورية من اجل مواجهة عوائق تطبيق الشفافية الإدارية، ومن اهمها:

وضع خطة استراتيجية

يقتضي وضع خطة طريق واضحة للتحول إلى الشفافية الإدارية، وان يجري ذلك على عدة مراحل ، وتتضمن كل مرحلة الاجراءات الواجبة الاتباع والجهات التي تتولى التنفيذ، والاجهزة التي تتولى الاشراف والمراقبة، بحيث تشكل الخطة خارطة طريق للانتقال إلى مرحلة الشفافية الإدارية[1].

1- تعزيز النظام القانوني

يجب ان تخضع الشفافية الإدارية لنظام قانوني محدد، يتضمن وسائل الرقابة الداخلية على الموظفين وطرق محاسبتهم. كما يتضمن الزام الإدارة بتمكين المواطنين من الوصول إلى المعلومات، وفرض نشر المعلومات الإدارية المرتبطة بإدارة المرافق العامة وتنفيذ السياسات العامة.

كما يقتضي وضع نظام قانوني يحقق الشفافية في عمليات الشراء العام، بحيث يتم في اطار من النزاهة يحقق مصلحة الإدارة العامة. وبالفعل كما اسلفنا فان المشرع اللبناني اصدر العديد من التشريعات في هذا الاطار بهدف تكريس قواعد الشفافية والنزاهة والعبرة تبقى في التطبيق.

2- تكوين لجان لنزاهة

يناط بلجان النزاهة العمل على تعميم القيم التي تساعد العاملين على انجاز اعمالهم باتقان وتوخي المصلحة العامة والابتعاد عن الفساد والمحسوبية واستغلال الوظيفة العامة. ويكون لها دور اساسي في الرقابة عليهم ومحاسبتهم عند مخالفة القوانين والانظمة النافذة، واحالتهم على المراجع المختصة لاجراء المساءلة المطلوبة.

---

1 النزاهة العامة: توصية المجلس بشأن النزاهة العامة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD ، ص4 وما بعدها .

3- وضع شرعة لسلوك العاملين

تحدد هذه الشرعة القيم والسلوكيات التي يجب ان يتحلى بها العاملين في القطاع العام، وفكرة الشرعات السلوك مستمدة من مفاهيم النزاهة والحكم الصالح، وتتطلب الشرعات السلوكية من الموظفين اتباع افضل السلوكيات من اجل تحقيق الشفافية الإدارية، وتشكل مرجعا للموظفين يمكن العودة اليها لتحديد الافعال الواجبة الاتباع.

4- التعاون مع المجتمع المدني

يوجد جمعيات ومنظمات غير حكومية محلية ودولية تعنى بصورة اساسية العمل على تحقيق النزاهة في العمل، وتكريس قواعد الشفافية في القطاع العام، ومكافحة مختلف صور الفساد الإداري والمالي، ويقتضي التعاون مع هذه المنظمات والاستفادة من نشاطها، خصوصا في مجالات التوعية والتثقيف، وتعزيز دورها كرقيب على نشاط الإدارة العامة بحيث تشكل نوعا من انواع الرقابة الخارجية المحققة للشفافية الإدارية.

المطلب الثاني : مظاهر الفساد المالي والإداري

يعد الفساد المالي والإداري معضلة العصر الحالي، خصوصا في الدول النامية، حيث يستشري هذا الفساد بصورة كبيرة، لاسيما في القطاع العام، ويكون له تأثير كبير على القطاع الخاص ونشاط الاستثماري، ويحول دون جذب الاستثمارات الاجنبية، اي ان للفساد تأثير على اي قطاع اقتصادي يجري تشغيله من قبل مشغلين من القطاع الخاص.

وتتوع مظاهر الفساد الإداري والمالي وما يهمنا في هذا المجال المظاهر المؤثرة على قطاع البترول لا سيما طرق اختيار المتعاقد مع الإدارة، لذلك سنركز عليها ونستعرضها. وبالتالي سنعالج في هذا المطلب ماهية الفساد الإداري والمالي، ومن ثم بيان مظاهر الفساد في الصفقات العامة.

الفرع الأول : ماهية الفساد المالي الإداري

الفساد ظاهرة مستشرية في العالم بأسره، والشفافية الإدارية هي العامل الاساسي الذي يكافح هذه الظاهرة. الدول المتقدمة تعمد إلى تكريس الشفافية بهدف الحد من الفساد، ووضع انظمة ضبط ورقابة للحد من صوره واشكاله المختلفة، بالنظر إلى الاثار المضرة على الاقتصاد الوطني ومعيشة الناس. سنتناول في هذا الفرع مفهوم الفساد واشكاله المختلفة والاسباب الدافعة اليه والاثار الناتجة عنه.

أولاً: مفهوم الفساد المالي والإداري

يوجد الفساد في جميع الدول ، لا انه يختلف من دولة إلى آخرى من حيث المستوى والدرجة والاشكال التي يعتمدها، بعض السلوكيات تشكل فسادا في دولة محددة في حين تعد مشروعة ومقبولة اجتماعيا في دولة أخرى، لذلك يعد وضع تعريف شامل للفساد مسألة صعبة ومعقدة.

يعرف برنامج الامم المتحدة الانمائي بان الفساد هو "اساءة استعمال القوة الرسمية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم اكراميات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس". ويعيب هذا التعريف انه محدود وغير شامل، لانه يحصر الفساد بالحكومة والقطاع العام، ولا يأخذ بالحسبان حقيقة الفساد المنتشر في القطاع الخاص. وفي الآونة الاخيرة بدأ برنامج الامم المتحدة الانمائي باستخدام تعريف اوسع للفساد ليشمل القطاع الخاص ايضا، ويعرف الفساد الان بشكل عام بانه " اساءة استعمال السلطة المخولة لتحصيل كسب خاص"[1].

ثانياً : أشكال الفساد

أشكال الفساد متعددة ومتنوعة ، وتبرز في القطاعين العام والخاص، ومن اهمها:

1- **الرشوة :** تعرف الرشوة بأنها عرض للمال أو للخدمة أو أي نوع آخر من المنافع، علي شخص يتولى وظيفة أو منصب ، لدفع إلى القيام بعمل محدد أو الامتناع عن القيام بواجب معين مقابل ذلك.
2- **الغش :** أو التدليس وهو طريقة غير مشروعة من اجل الحصول على مزايا غير مستحقة عن طريق تقديم معلومات خاطئة أو مضللة.
3- **غسيل الأموال :** وهو إيداع أو تحويل أموال أو عائدات تتعلق بأنشطة غير قانونية لاضفاء طابع الشرعي عليها، ويشمل كل فعل يقصد به تمويه أو إخفاء مصدر الأموال الحقيقي الناتج عن أفعال غير مشروعة كالجريمة أو الاتجار بالمخدرات أو السلاح أو بالأعضاء البشرية.[2]
4- **الابتزاز:** وهو الحصول على معلومات حساسة أو أموال بطريقة غير مشروعة ، كاستخدام القوة أو التهديد. والمثال التقليدي هو طلب رجال الامن معلومات أو اموال من الناس، أو طالب صاحب مركز وظيفي منفعة لقاء قيامه بانجاز معاملة محددة.

---

[1] تقرير صادر عن برنامج الامم المتحدة الإنمائي: الفساد والتنمية، مكافحة الفساد من اجل الحد من الفقر. نيويورك 2008. ص6.

[2] نادر عبد العزيز شافي : تبيض الأموال . منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. 2001. ص28.

5- **العمولة :** تتمثل في مبلغ من المال يدفع سراً لصاحب وظيفة أو منصب لتسهيل عقد صفقة أو اتفاق مع الإدارة. وغالبا ما تكون في الاتفاقات الرضائية التي لا تستند إلى مناقصة عامة.

6- **استغلال النفوذ :** تتجلى في استغلال صاحب منصب مركزه ، من أجل تعجيل أو تسهيل مصالحه الخاصة لدى جهات اخرى أو التماس منفعة لاشخاص مقربين، بخلاف القوانين والانظمة ومبادئ العدالة والمساواة.

7- **المحاباة أو الزبائنية :** وهي توزيع منافع الوظيفة على الاهل والاقارب والاصدقاء بغض النظر عن مؤهلاتهم الموضوعية .

8- **استثمار الوظيفة :** وهي استخدام الموظف معلومات اطلع عليها أو مهارات اكتسبها من خلال الوظيفة من اجل تحقيق مكاسب شخصية .

9- **الاختلاس:** وهي اخذ الاموال العامة من قبل الموظف القيم عليها، ويشكل هذا الفعل جريمة السرقة وفقا لتعريفها في قانون العقوبات.

10- **إساءة استعمال المال العام:** وهي تسخير الاموال العامة للمنفعة الخاصة كاستخدام سيارة العمل لاغراض شخصية، ويدخل فيها تسخير الايدي العاملة في الإدارة للمنافع الشخصي، كما يدخل فيها استعمال المال العام بطريقة تؤدي إلى اتلافه أو الاضرار به دون مراعاة اصول الاستعمال السليم للاموال.

ثالثاً: أسباب الفساد

للفساد اسباب متعددة يقتضي رصدها وتحديدها لانها هي التي تدفع إلى ارتكاب الافعال الفاسدة، ومن اهم هذه الاسباب:

1- أسباب إدارية

البيروقراطية تعني تعقيد الاجراءات داخل المنشأة الإدارية ، ويرجع ذلك إلى كبر حجم المنشأة وتعدد المستويات الإدارية فيها، وزيادة التخصص فيها، ويصبح انجاز المعاملات عملية تحتاج إلى جهد ووقت مما يساهم في زيادة الكلفة، ويحمل العديد من اصحاب العلاقة إلى اللجوء إلى اساليب الفساد لانجاز معاملاتهم بسرعة[1].

---

[1] Arnold J. Herdenheimer, Michael Johnston: Political Corruption, Concepts and Contexts. 3rd Edition. USA&UK. 2002. P636.

كما ان واقع الإدارة العامة من ترهل ونقص في الموظفين المؤهلين وغياب التجهيزات يؤدي إلى الاعتماد على اساليب غير نظامية لانجاز المعاملات ضمن المهل المطلوبة، والا فانها تتأخر وتعرقل انجاز المعاملات. لذلك يقتضي معالجة واقع الإدارة العامة كخطوة اساسية لمواجهة الفساد

2- أسباب تشريعية

قد تتضمن بعض القوانين الإدارية والمالية ثغرا تسمح لبعض المتعاملين مع الإدارة النفاذ منها من اجل مخالفتها.وعدم نص القوانين على عقوبات رادعة لمن يرتكب المخالفات المالية والإدارية، أو تعمد بعض الانظمة إلى اعفاء المواطنين من الغرامات المترتبة عليهم من جراء مخالفة القوانين يؤدي إلى استسهال ارتكاب المخالفات.كما ان غموض بعض التشريعات قد يسمح للموظف بتفسيرها وفقا لمصالح المتعاملين معه.

3- غياب الشفافية

كما اشرنا في بداية هذا الفصل فان الشفافية الإدارية تجعل من واقع الإدارة العامة مرئي لجميع المعنيين، فلا يجري شيء في السر أو الخفاء، فالشفافية تشكل ضابطا في مواجهة الفساد، ويحد من الفساد المالي والإداري.

وفي اطار المعاملات الرسمية، يلجأ المواطن إلى الطرق غير المشروعة لانجاز معاملاته الرسمية كالواسطة أو الرشوة بسبب عدم قدرته على معرفة التشريعات التي تحكم النشاط الإداري ، وعدم قدرته إلى الوصول إلى المعلومات المتعلقة بكيفية انجاز المعاملات،عدا عن عدم قدرته على متابعة معاملته من حين تسجيلها إلى حين تنفيذها .لذلك تعد الشفافية من اهم الوسائل للحد من الفساد الإداري والمالي .

4- تدني مستوى القيم والأخلاق

إن الموظف العام يتولى تقديم خدمات ترتبط بالدولة ، وقيام فكرة الدولة واستقرارها هو حاجة لقيام الاوطان وتجذرها ، وكلما زاد الحس الوطني لدى الموظف كلما ادرك ان عمله اساس قيام الدولة، والفساد من شأنه المساس بكيان الوطن. كما ان افعال الفساد تتعارض مع قواعد الاخلاق، التي ترفضها

مبادئ العدالة والانصاف والمساواة بين الناس . وكلما زاد الوعي الديني والاخلاقي كلما حد ذلك من الفساد[1].

5- ضعف الرقابة وأنظمة الضبط الداخلي

الضبط الداخلي يعني تنظيم الاجراءات التنفيذية داخل المنشأة بصورة تخلق رقابة داخلية. وذلك بجعل انجاز معاملة واحدة من اختصاص أكثر من مرجع واحد، مما يؤدي إلى انشاء رقابة متبادلة داخل الإدارة. ولكن بشرط عدم الافراط في توزيع المهام والا اصيبت المنشأة بالبيروقراطية التي تؤدي إلى التعقيد الإداري.

كما تلعب الرقابة دورا اساسيا في ضبط الفساد، وتهدف الرقابة إلى التأكد من حسن تطبيق الانظمة والقوانين، ومن انتاجية الوحدات الإدارية. وذلك عن طريق البحث عن المخالفات ومحاسبىة المخالفين.

وتوجد معادلة بسيط تقضي بانه وكلما زادت فعالية الاجهزة الرقابية المختصة، كلما ادى ذلك إلى ضبط المخالفات والحد من الفساد، وكلما كانت اجهزة الرقابة تعاني من الوهن وعدم الفعالية كلما ادى ذلك إلى استشراء الفساد في الحياة الإدارية.

رابعاً: آثار الفساد

للفساد اثار متعددة على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، ومن اهمها :

1- الآثار الاقتصادية

يعمق الفساد من الفقر، ويزيد من الفجوة بين الطبقات الفقيرة والغنية. كما يؤدي إلى عدم المساواة بسبب ارتفاع كلفة الخدمات العامة ،ويساهم في ان تصبح ذات جودة رديئة .واكد البنك الدولي ان حصة الاسر الفقيرة من دفع الرشوة لانجاز المعاملات اكبر من حصة الاسر الغنية.كما ان المؤسسات المتوسطة والصغيرة تتكبد اعباء اكبر في دفع الرشوة من الشركات الكبيرة [2].

كما يؤدي الفساد يؤدي إلى زيادة كلفة الحصول على التراخيص والتصاريح اللازمة من الدولة .كما يزيد من كلفة انجاز المعاملات المتعلقة بالضرائب،مما يؤدي حتما إلى زيادة كلفة انشاء استثمارات جديدة خصوصا الاستثمارت الاجنبية. وبالتاليفان الفساد يشكل عاملا اساسيا في هروب رؤوس الاموال

---

[1] برهان الدين الخطيب : الانحراف الاداري في لبنان اسبابه ووسائل علاجه. المؤسسة اللبنانية العربية للتوزيع والطباعة والنشر. بيروت.2000. ص 35.

[2] Sophie Harman and David Williams : Governing The World? Cases in Global Governance. Routledge. USA .2003. P64.

الاجنبية التي لها تأثيرايجابي على النمو الاقتصادي. عدا عن ان الفساد سيؤدي إلى الاستنسابية في القرار الحكومي ما يهدد الثقة بالحكومة من قبل المستثمر الاجنبي[1].

2- آثار على المالية العامة

ان الفساد في تنفيذ النفقات العامة يؤدي إلى تضخمها،فالفساد في المشتريات الحكومية يؤدي إلى زيادة كلفتها ،والفساد في تأدية الخدمات العامة يؤدي إلى الارتفاع في اعباء انجازها. اضف إلى ذلك فان الفساد في الإدارة الضريبية يؤدي إلى تراجع الايرادات العامة من الضرائب والرسوم . كما تعتبر ظاهرة التهرب الضريبي وانتشارها بصورة واسعة في الدولة من اهم مظاهر الفساد المالي. واذا تراجعت الايرادات العامة وزادت النفقات المصروفة

3- تراجع القدرة على ضبط الجريمة

إن استشراء الفساد يؤدي حتما إلى زيادة معدل الجريمة،لان الفساد يحد من قدرة السلطات الامنية على الحد منها، ويرجع ذلك إلى الرشاوى التي تعرض على رجال الشرطة لدفعهم إلى التقاعس عن القيام بواجباتهم، أو إلى سلطات التحقيق لحملهم على منع تسطير وثائق الضبط والاحضار ، عدا عن المداخلات لدى القضاء من اجل تأجيل المحاكمات أو اصدار احكام مخففة بحق المجرمين.

4- انتهاك مبادئ حقوق الإنسان

من أهم مبادئ حقوق الانسان تحقيق المساواة بين المواطنين في مختلف المجالات،وتشكل الواسطة عائقا امام المساواة امام الوظيفة العامة، وتعد الرشوة خرقا للمساواة امام المرفق العام، وتمنع المحسوبية من تحقيق المساواة امام القانون.اي ان مظاهر الفساد تشكل خرقا واضحا لمبادئ حقوق الانسان .

عدا عن الفساد يحول دون قدرة المواطنين الوصول إلى المعلومات العامة التي تعد من مبادىء حقوق الانسان وفقا للمادة 19 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر في العام 1948، وعدم استفادتهم من الخدمات العامة.اضف إلى ذلك فان الفساد يؤدي إلى وجود بيئة غير ديمقراطية يغلب عليها طابع عدم الثقة وغياب القيم.

---

[1] راجع دراسة حول نظام النزاهة في لبنان : الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية. لبنان 2011. ص33.

الفرع الثاني : الفساد في اختيار المتعاقدين في الصفقات العمومية

تخضع الصفقات العامة في القطاع الحكومي إلى مجموعة من المبادىء التي تسعى إلى تحقيق اقل كلفة لتأمين حاجات الإدارة، باعلى جودة ممكنة، وفي الوقت المناسب الذي تحدده الإدارة، ومن اهم هذه المبادىء:

الأول ، مبدأ المساواة : ويعني خضوع جميع الراغبين في تقديم عروضهم إلى الإدارة العامة لذات الاحكام والشروط المنصوص عليها في دفتر الشروط الخاص بالصفقة، ولا يجوز اعفاء عارض من شرط أو متطلب الا اذا تم اعفاء جميع العارضين منه، كما لا يجوز اخضاع اي عارض لشرط أو متطلب الا اذا تم اخضاع الجميع له.

الثاني ، مبدأ العلنية : ويقصد به ان تجري جميع اجراءات المناقصة بصورة علنية ، ويكرس هذه المبدأ بالاعلان عن المناقصة بحيث يستطيع ان يعمل بها كل متعهد مؤهل يرغب في المشاركة في تقديم عرضه. كما ان اجراءات فتح العروض تتم بصورة علنية تسمح لجميع العارضين من الاطلاع عليها بصورة تحقق الشفافية.

والثالث ، مبدأ المنافسة : ويهدف مبدأ المنافسة إلى زيادة عرض العروض المقدمة إلى الإدارة، بحيث تتعدد الخيارات امامها، وتختار العرض الافضل، وكلما زادت المنافسة كلما ارتفعت جودة اللوازم والخدمات المقدمة، لذلك معظم انظمة الشراء العام لا تقبل بالعرض الوحيد الا في ظل حالات محددة واستثنائية.

يوجد مظاهر كثيرة لفساد في الصفقات العامة، دلت عليها التجربة، ورصدت من قبل الباحثين[1]، من اهمها:

أولاً : العروض الصورية

تتحقق هذه المخالفة عندما تتقدم جهة واحدة باكثر من عرض إلى إدارة المناقصات، بحيث تنشىء هذه الجهة عدة كيانات قانونية، كانشاء عدة مؤسسات تجارية، كل مؤسسة تقدم عرض، وفي نهاية المطاف اي عرض يفوز يرجع إلى ذات الجهة، ما يعني ان العروض صورية ولا يوجد الا عرض وحيد فعلي.

وهذه المخالفة ستؤدي إلى خلق منافسة وهمية، ولا تحقق الغرض الاساسي من اجراء المناقصة، وهو الحصول على افضل الاسعار باقل كلفة، وانما جهة واحدة تتحكم بالمناقصة.

[1] مروان القطب : الفساد المالي والاداري ومدى قدرة النظام الرقابي في لبنان على الحد منه، الحياة النيابية، العدد 99، ص73.

ولمواجهة هذه المخالفة لا بد من منع العروض الصورية، والتشدد في الشروط المتعلقة باثبات ممارسة المؤسسة للنشاط كالخبرة ، والملاءة المالية، وعدد الموظفين العاملين فعليا.

ثانياً : تواطؤ العارضين

وهو أن يتفق العارضون فيما بينهم بحيث يحافظون على سعر محدد للصفقات المماثلة ، ويتناوبون على الفوز بها ، اي كل مرة يفوز عارض أو شركة من الشركات المتواطئة. وهذه المخالفة تؤدي إلى انتفاء الغاية من مبدأ المنافسة والمتمثل في الحصول على افض الاسعار واعلى جودة ممكنة.

ولمواجهة هذه المخالفة لا بد من اعتماد معايير مفاضلة متعددة إلى جانب السعر لأن أساس حصول هذه المخالفة اعتماد السعر الأدنى وحده كمعيار وحيد للمفاضلة بين العروض ، في حين يقتضي اعتماد معايير أخرى تتناسب مع كل صفقة من الصفقات.

ثالثاً: تحديد شروط تتناسب مع عارض وحيد

يجري، في ظل هذه المخالفة، التواطؤ بين الإدارة وأحد العارضين، بحيث يتم وضع شروط لا تتناسب إلا معه، من ناحية المواصفات الفنية، والإدارية، ونوعية الخبرة، والملاءة المالية. وبالتالي تفشل المناقصة أول مرة بسبب رفض كل العارضين وبقاء العارض المتواطؤ وحيداً . وبعد إعادة المناقصة وبقاء العارض المتواطؤ يجري التعاقد معه بصورة مباشرة وفقا لشروطه ومواصفاته. وتؤدي هذه المخالفة إلى عدم الحصول على أفضل جودة باحسن الاسعار. وللحد منها لا بد من إجراء التبديل الدوري للجهات المختصة بإعداد شروط الصفقات العامة.

رابعاً: استنسابية الرأي الفني

ترتكب هذه المخالفة في ظل الصفقات ذات الطابع الفني ، بحيث إن تقييم العروض المقدمة تحال إلى لجان فنية متخصصة، فيجري إعطاء رأي ايجابي للشركة التي يتم التواطؤ معها واستبعاد الشركات الأخرى، ومن الصعب التحقق من تقيد هذه اللجان بالمعايير الفنية والموضوعية، نظراً لتخصص الشؤون الفنية.

وتؤدي هذه المخالفة إلى رسو الصفقة على متعهد أو متعاقد يقدم خدمات فنية دون المستوى المطلوب . وللحد من هذه المخالفة لا بد من تبديل اللجان الفنية بصورة دورية، وانشاء ضمن هيئات الرقابة أقسام متخصصة بالرقابة على الشؤون الفنية للمناقصات في الإدارات العامة.

خامساً: رفض العارضين لأسباب شكلية

تهدف المستندات المطلوب التي يقدمها العارض إلى إثبات مؤهلاته وخبرته وقدرته على تنفيذ الصفقة. كما أن مشاركة أكثر من عارض في المناقصة يأتي لمصلحة الصفقة لاختيار العارض الأفضل. وبالتالي فان استبعاد بعض العارضين لاسباب شكلية تتعلق بالمستندات المطلوبة يشكل مخالفة لا تحقق الهدف من المناقصة. وتؤدي إلى فشل المناقصات وعدم رسوها على عارض جيد . وللحد من هذه المخالفة لا بد من الرقابة على لجان المناقصات.

سادساً: الإفراط في الاتفاقات الرضائية

إن الاتفاق الرضائي هو استثناء على الأصل ، لأن القاعدة تقضي بإجراء مناقصة لاختيار المتعاقد مع الإدارة، والاتفاق الرضائي لا يجوز اللجؤ إليه إلا في حالات يحددها القانون على سبيل الحصر، لأن هذه الاتفاقات تتم في الغالب من دون إعلان عنها أو وجود منافسة، ويمكن أن تتم بصورة سرية، لذلك يجب التقيد بالحالات التي حددها القانون، واعتبارالخروج عنها مخالفة ، لأن في هذه الاتفاقات يزيد احتمال وجود عمولات ومحسوبية.

إن الإفراط في الاتفاقات الرضائية سيؤدي إلى زيادة النفقات العامة ، والتعاقد مع اشخاص غير مؤهلين. وللحد منها يقتضي تفعيل أجهزة الرقابة والتدقيق، وتضييق نطاق الحالات التي يجوز فيها الاتفاق الرضائي.

الفرع الثالث: الفساد في صياغة واستلام الصفقات العامة

سنتناول في هذه الفقرة الفساد في صياغة العقود المتعلقة بالصفقات العمومية، تلك المتعلقة باستلام الصفقات بعد تنفيذها وذلك في فقرتين متتاليتين، على الشكل التالي:

أولاً: صياغة العقود لمصلحة المتعاقد مع الإدارة

إن صياغة العقود أمر أساسي أولاً، لتأمين حسن تنفيذها بصورة تضمن استمرارية تشغيل المرافق العامة، وثانياً، من اجل تحديد حقوق الدولة والتزامات المتعاقد معها. ويعد من قبيل المخالفات الفادحة صياغة العقود بطريقة مبهمة وغامضة لانها ستؤدي إلى الاختلاف لاحقا على تفسيرها، وبالتالي التنازع واللجوء إلى القضاء.

كما يمكن التواطؤ مع المتعاقد مع الإدارة لصياغة العقود لمصلحته، بصورة تؤدي إلى اهدار حقوق الإدارة واثراء المتعاقد معها بطريقة غير مشروعة ، عدا عن زيادة كلفة تنفيذ العقود العامة. وللحد من هذه المخالفة لا بد من تفعيل الدوائر القانونية داخل الإدارة، ووضع عقود نموذجية يجري العودة اليها.

ثانياً: مخالفات لجان الاستلام

تأتي مرحلة استلام الصفقات العامة بعد تنفيذها ، بهدف التأكد من أن التنفيذ جاء مطابقا لدفاتر الشروط الخاصة بكل صفقة. إلا أن لجان الاستلام قد ترتكب عدة مخالفات في هذا الصدد، ومنها :

- إجراء استلام وهمي لصفقات لم تنفذ.
- استلام صفقات لا تتوفر فيها الشروط والمواصفات المطلوبة.
- المماطلة في إجراء الاستلام بهدف استدراج المتعاقد مع الإدارة لرشوة.

وتؤدي هذه المخالفة إلى هدر المال العام، وتعثر المشاريع العامة بسبب قبول صفقات غير مطابقة للمواصفات، ويقتضي للحد منها إجراء تغيير دوري في اعضاء اللجان المختصة باجراء الاستلام .

وفي إطار إصلاح نظام الصفقات العمومية في الدولة اللبنانية تم إحالة مشروع قانون إلى مجلس النواب يرمي إلى تعديل قانون الصفقات العمومية وإلى تحديث القواعد والأحكام التي ترعى هذه الصفقات، وتوطيد معايير الشفافية والمساواة والنزاهة فيها، وذلك من خلال عدة أحكام ابرزها:

أ- تفصيل وتطوير الإجراءات بشكل يتماشى مع التطورات والممارسات الفضلى .

ب-اعتماد اللامركزية اي قيام كل إدارة بمهام ومسؤوليات التوريد لديها.

ت-اعتماد التوريد الإلكتروني.

ث-تأسيس إدارة مركزية ترعى عمليات التطوير والتحديث والتدريب والتصنيف[1].

المبحث الثاني : النظام القانوني لدعم الشفافية في قطاع البترول في لبنان

قدّم اقتراح قانون دعم الشفافية في قطاع البترول النائب جوزف معلوف في أواخر 2016. وكان الإقتراح يحمل اسم "مكافحة الفساد في عقود النفط والغاز". وعمدت هيئة إدارة قطاع البترول إلى التعاون مع النائب معلوف خلال العام 2017 لإعادة صياغة المقترح وتوسيع مروحة مواده بعد الإستفادة من "دليل المشرّعين لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الإستخراجية" (EITI) التي كانت الهيئة قد

[1] تقرير حول مكافحة الفساد في قطاع التربية والصحة والمياه في لبنان ، دراسة قطاعية. في اطار مشروع برنامج الامم المتحدة الانمائي في مجلس النواب. 2013.ص19.

قررت بذل الجهود لتطبيق معاييره في القطاع النفطي. وارتُئي سريعاً تغيير عنوان المقترح ليغدو إيجابياً أكثر، ولا يُفهم منه أنه ينطلق من فرضية إلزامية وجود الفساد في القطاع. وتمّت ترجمة معايير **EITI** وتطبيقها على كافة مراحل سلسلة الإمداد، بعدما كانت المسودة الأساسية ترتكز على حظر تضارب المصالح، أي منع أشخاص محددين بحسب توليهم وظائف معيّنة من الإستثمار في الأنشطة البترولية. وجرت مناقشة النص في كل من لجنتي الطاقة ولجنة الإدارة والعدل، قبل أن يتمّ إقراره في جلسة **2018/9/24** تحت الرقم **84**.

في هذا المبحث سنتناول الإطار العام لقانون دعم الشفافية في قطاع البترول في لبنان، من ثم القواعد المنظمة لموجبات الإفصاح والنشر في قطاع البترول، وذلك في مطلبين متتاليين على الشكل التالي:

المطلب الأول : الإطار العام لقانون دعم الشفافية في قطاع البترول في لبنان

انطلق المقترح من فكرة أهمية إدخال مبادئ الشفافية ووسائل مكافحة الفساد في قطاع النفط والغاز بغية جذب وتشجيع المستثمرين.

وإن لم يكن من الممكن ربط وضع القانون بمقتضيات مؤتمر CÈDRE، فإن الإسراع في إقراره تمّ ولغاية منح التطمينات للمجتمع الدولي لجهة اتخاذ خطوات جدية لمكافحة الفساد. وقد جاء إقرار هذا القانون بالتزامن مع إقرار اقتراح قانون آخر يتعلق بحماية كاشفي الفساد.

في هذا الفرع سنتناول الاسباب الموجبة لاصدار قانون دعم الشفافية في لبنان، من ثم نطاق المساءلة المنصوص عليها في هذا قانون، ونختم مع الاسس العامة لهذا القانون.

الفرع الأول : الأسباب الموجبة لإصدار قانون دعم الشفافية في لبنان

يحتل لبنان، وفق المنظمة الدولية للشفافية، المرتبة 132 لناحية الفساد من بين 177 دولة في العالم. ويعرف الفساد بأنه استغلال منصب، غالباً ما يكون عاماً، لمصلحة خاصة، سواء كانت مصلحة شخصية أم كانت تتعلق بعدد محدد من الناس.

وحيث إن قطاع النفط والغاز يعد من القطاعات ذات العائد الريعي الذي يوفر موارد كبيرة في ميزانيات الدول، بحيث إن ضخامة هذه العائدات ومجانيتها كمورد طبيعي يجعل القطاع مرتعاً للفساد وسوء الاستغلال مما يؤثر سلباً على الاقتصاد وعلى القدرة التنافسية لباقي القطاعات الانتاجية.

أولاً : خصائص الموارد البترولية

وحيث أنه من أبرز خصائص هذه الموارد انها:

1- غير ثابتة: نظراً لتأثرها بمتغيرات الاسعار الدولية، وهو ما ينعكس بالتالي تقلبات في حجم الإيرادات ويؤثر في القدرة على التخطيط ووضع الموازنات العامة من سنة لاخرى.

2- محدودة ومعرضة للنضوب: بالتالي يجب استغلال الإيرادات المتأتية عنها في استثمارات بعيدة المدى لضمان استدامة عوائدها . كما يجب حفظ حقوق الأجيال منها.
3- ضخامة حجمها: ما يجعلها عرضة للاطماع ومناخاً للفساد، خاصةً في البلدان الأقل نمواً. فضلاً عن تأثيرها على بنية الاقتصاد والخشية من تمحوره حولها.
4- مجانيتها: لأن الصفة الريعية لهذه الموارد، التي غالباً ما تأتي دون عناء أو تكلفة كبيرة في استخراجها، تجعل المعنيين لا يشعرون بالمسؤولية الكبيرة تجاه المواطن مما يُضعف جهاز المساءلة فتكون هذه الموارد بالتالي عرضة لسوء الاستغلال.

ثانياً : تحديد أدوات لمكافحة الفساد

إن مكافحة الفساد والوقاية منه يعتبر من أبرز التحديات التي يواجهها قطاع النفط والغاز في لبنان والعالم. لأنه يمكن ان يكون عائقاً امام التطور والنمو كما هو في كثير من الدول التي تعاني من هذه الآفة، فلا تنتقل الأموال الناتجة عن تلك الاستكشافات والصناعات إلى الشعب أو إلى الدولة، بل تدخل في جيوب من يدير هذا القطاع أو الذين يستفيدون من ادارته.

وحيث إن الفساد في قطاع النفط والغاز يمكن أن يكون في مراحل عديدة وعلى مستويات مختلفة، بدءاً من اطلاق التلزيم الأولي وصولاً إلى الانتهاء من التنقيب.

ويتراوح هذا الفساد بين قبض رشاوى على مستوى صغير، ليصل إلى الفساد البنيوي المرتبط ببنية الدولة، حيث يتقاسم المسؤولون فيها مغانم هذا القطاع ما يؤثر مباشرة على التنمية.

وبما أن مكافحة هذا النوع من الفساد، يكون عبر سن القوانين اللازمة لمنعه ولمحاكمة مرتكبيه، ووضع القيود امام استغلال اي كان للسلطة والصلاحية الممنوحة له وتحوير استعمالها بما يخالف الهدف المتوخي. كما وأنه يفترض وضع الادوات المؤسساتية للوقاية من الفساد.

وقد عدّد قانون المصادر البترولية في المياه البحرية والقوانين العامة المتعلقة بالفساد ومكافحته والوقاية منه العديد من الأدوات الهامة هي الآتية:

1- رفع مستوى الشفافية في كل المعاملات للسماح بالرقابة على كل المستويات الإدارية والتشريعية وعلى مستوى المجتمع المدني.
2- وضع ضوابط رقابية على كل المستويات، الإدارية، التشريعية، الرقابية، القضائية وعلى مستوى المجتمع المدني.
3- إدارة سليمة للرقابة المالية. كما لحظ قانون الموارد البترولية في المياه البحرية مستويات مختلفة للرقابة الإدارية، فأوجد في كل مرحلة من مراحل إدارة المرفق رقابة على ثلاث مستويات:

- مستوى مجلس الوزراء بالنسبة للقرارات الخطيرة والمهمة.
- رقابة على مستوى هيئة إدارة قطاع البترول التي انشئت بموجب هذا القانون،
- الرقابة التي تمارسها الوزارة المعنية.

ثالثاً : الضمانات التي يوفرها قانون دعم الشفافية في قطاع البترول

وقد نصت المادة الرابعة من قانون الموارد البترولية في المياه البحرية على انه تعود ملكية الموارد البترولية والحق في ادارتها حصراً للدولة .كما تعطي المادة الثانية عشرة من القانون نفسه لمجلس الوزراء، بناء على اقتراح الوزير وبالاستناد إلى رأي الهيئة، صلاحية منح ترخيص حصري للقيام بالانشطة البترولية بموجب اتفاقيات الاستكشاف والانتاج وذلك وفقاً لاحكام القانون المذكور.

وبما أن توقيع العقود النفطية هو بداية الخيط، ونظراً لحجم الاموال العامة التي سيتم التداول بها بين الدولة اللبنانية وشركات التنقيب والاستخراج، وتأثيرها على مالية الدولة وبالتالي على السياسة التي سوف تنتهجها على مر السنين الآتية،

ولما كانت مكافحة الفساد في قطاع النفط والغاز أمر بالغ الاهمية، ولأن انجح الحلول لمشاكل تحويل الاموال العمومية وتحويرها، هو تفاديها مسبقاً من خلال وضع القوانين المانعة من ذلك والمعاقبة عليها، والتأكد من حسن تطبيقها.

منا هنا كانت الحاجة لاصدار تشريع يؤمن الشفافية في هذا القطاع ويكبح جماح الفساد وذلك عبر ضمان ما يلي:

1- المساهمة في تمكين المعنيين من امتلاك القدرات الاساسية اللازمة لتفعيل دورهم في تعزيز الشفافية والرقابة على موارد النفط والغاز وعلى الصناعات الاستخراجية المرتبطة بالقطاع.

2- العمل مع الاعلام والرأي العام والمهتمين من اجل توسيع نطاق الشفافية وتداول المعلومات والافادة من دور الاعلام في كشف الحقائق وتكوين رأي عام ضاغط، وذلك عبر اتاحة الوصول للمعلومات ونشر التقارير الدورية ونتائج التقارير الرقابية.

3- الالتزام بنشر وإتاحة المعلومات للعموم عبر فرض موجب النشر والإفصاح على الوزارات الإدارات العامة والهيئات والشركات لكل البيانات والمعلومات حول الأنشطة المرتبطة بالإيرادات العامة، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بتدبير الأموال العامة وبخاصة الإيرادات.

4- دعم وتشجيع دور المجتمع المدني في تنفيذ مبادرات نوعية لتقييم ومراقبة السياسات في الصناعات الاستخراجية من خلال أدوار أكثر تخصصية في بنية قطاع الصناعات الاستخراجية.

الفرع الثاني : نطاق المساءلة وفقاً لقانون دعم الشفافية في لبنان

حدد القانون الاشخاص الذين يخضعون للمساءلة وهم على الشكل التالي[1]:

أولاً : كل شخص متولٍ سلطة عامة سواء بالانتخاب أو التعيين.

ثانياً : كل شخص عُين أو انتخب لاداء خدمة عامة ببدل أو بغير بدل.

ثالثاً : كل موظف في الإدارات الرسمية والمؤسسات العامة والبلديات والجيش والأجهزة الأمنية والمؤسسات والإدارات والهيئات الحكومية.

رابعاً : كل عامل أو اجير أو مستخدم أو متعاقد مع الدولة أو لدى أحد الأشخاص المذكورين أعلاه.

خامساً : كل من ساعد احد الاشخاص المذكورين اعلاه على القيام بالمهام المناطة به، من خلال تقديم الاستشارات الخطية أو الشفهية أو المعلومات أو الخدمات، سواء كان بينهما رابطة تعاقدية ام لم يكن.

سادساً : الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة المعرفة في القانون رقم 132 تاريخ 2010/8/24 (قانون الموارد البترولية في المياه البحرية)،

سابعاً : المقاولين الثانويين والمتعاقدين الثانويين والشركات المشغلة من غير أصحاب الحقوق كما هي معرفة في المادة 66 من القانون رقم 2010/132، والمقاول الثانوي :هو "الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي يرتبط مع الشركة صاحبة الحق في الانشطة البترولية أو الشركة صاحبة الحق المشغلة ليقوم بأي من الانشطة المرتبطة أو الناتجة عن اتفاقيات الاستكشاف والإنتاج. أما المتعاقد الثانوي هو "الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي يستعين به المقاول الثانوي للقيام بأي جزء من الأنشطة البترولية الناجمة عن اتفاقيات الاستكشاف والإنتاج أو الأنشطة المتعلقة بها"[2] .

الفرع الثالث : الأسس العامة لتحقيق الشفافية في قطاع البترول

حدد قانون دعم الشفافية أسس نظام لتحقيق الشفافية في قطاع البترول في لبنان، يقوم على منع جهات معينة من الاستثمار في الأنشطة البترولية، ووضع قواعد واضحة وثابتة لمكافحة الفساد، وإنشاء جمعيات أهلية تعمل على دعم الشفافية، بالإضافة إلى تحديد الجهات التي لها حق الادعاءعند مخالفة أحكام القانون.

---

[1] المادة الثالثة من القانون رقم 84 تاريخ 2018/10/10 "دعم الشفافية في قطاع البترول" المنشور في الجريدة الرسمية في العدد 45 تاريخ 2018/10/18.

[2] المادة الاولى من القانون رقم 84 تاريخ 2018/10/10.

أولاً: الامتناع عن الاستثمار في الأنشطة البترولية

حددت المادة السادسة من قانون دعم الشفافية مجموعة من القواعد التي تقضي بمنع جهات محددة من الاستثمار في الانشطة البترولية وذلك كي لا ينتج تضارب مصالح في هذا المجال، وتقضي هذه القواعد بما يلي:

1 ــ يُمنع على جميع الاشخاص والجهات الوارد ذكرهم في الفقرة 3 من هذه الفقرة خلال فترة توليهم مناصبهم ولمدة ثلاث سنوات متتالية بعد تركهم مناصبهم:

- الاستثمار بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بأي شكل من الاشكال في الشركات المؤهلة مسبقاً للاشتراك في دورات التراخيص والشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات الأم و/أو الشركات المرتبطة بها والشركات المؤهلة لانتقال حق بترولي إليها والمقاولين الثانويين والمتعاقدين الثانويين مع هذه الشركات أكان ذلك، عن طريق تملك أسهم أم غير ذلك من الطرق والأشكال.

- تولي منصب رئيس مجلس الإدارة و/أو المدير العام أو عضو مجلس إدارة و/أو مدير رئيسي في أي من هذه الشركات المحددة أعلاه.

يشمل المنع المذكور زوج واصول وفروع أولئك الاشخاص حتى الدرجة الأولى، وأي شريك أو وكيل لأي من هؤلاء.

2 ــ في حال قيام أحد الاشخاص المحددين في الفقرة 3 من هذه الفقرة بالاستثمار أو تولي المناصب في الشركات وفقاً لما هو مذكور في الفقرة 1 اعلاه قبل تاريخ تأهيلها المُسبق أو قبل تاريخ انتقال الحق البترولي اليها، وعليه فور تأهيل الشركة للاشتراك في دورة التراخيص في لبنان أو انتقال الحق البترولي اليها، ان يصرح عن هذه الاستثمارات وعن الاسهم التي يملكها فيها للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، أو للنيابة العامة المالية لحين انشاء الهيئة. وأن يختار بين متابعة الاستثمار أو البقاء في منصبه الإداري في الشركة وبين إشغاله أحد المناصب المحددة في الفقرة 3 من هذه المادة.

3 ــ يطبق المنع المذكور في الفقرتين 1 و2 من هذه المادة على الاشخاص الذين يتولون مناصب سياسية عامة أو وظائف عليا في البلاد من رئيس الجمهورية ومعاونيه ومستشاريه ورؤساء المؤسسات التابعة لرئاسة الجمهورية، رئيس مجلس النواب ومعاونيه ومستشاريه والنواب، رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومعاونيهم ومستشاريهم ورؤساء المؤسسات والهيئات والمجالس التابعة لرئاسة مجلس الوزراء، رئيس واعضاء المجلس الدستوري، رئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى، رئيس مجلس شورى الدولة ورؤساء الغرف فيه، رئيس وقضاة ديوان المحاسبة، قضاة النيابة العامة التمييزية

والاستئنافية والمالية والنائب العام المالي، قضاة واعضاء لجان الاستملاك، المدراء العامون في الوظائف الحكومية والوظائف العامة ومن في حكمهم، رؤساء وأعضاء مجالس إدارة ومدراء ورؤساء المؤسسات العامة والهيئات الإدارية الحكومية ومن في حكمهم، السفراء والقناصل اللبنانيين، رؤساء الأجهزة الامنية في البلاد، رؤساء وأعضاء مجلس الإدارة والمسؤولين التنفيذيين في الشركات المملوكة من الدولة وفي الشركات ذات الاقتصاد المختلط[1].

ثانياً : مكافحة الفساد

حددت المادة السابعة من قانون دعم الشفافية مجموعة من القواعد التي تتعلق بمكافحة الفساد في مجال الانشطة المتعلقة بإدارة قطاع البترول في لبنان، وجاءت على الشكل التالي:

1 ــ على أي شخص طبيعي أو معنوي الامتناع عن تقديم أو قبول أي عرض أو عمولة أو تعويض أو مدفوعات أو هدايا أو وعود أو غير ذلك من المنافع في سبيل التسهيل لشركات النفط والغاز الحصول على التأهيل المُسبق، أو التسهيل للشركات المؤهلة مُسبقاً والشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المُشغلة الحصول على رخصة بترولية أو غيرها من الامتيازات في لبنان، أو تسريب المعلومات المصنفة سرية من قبل الجهات المعنية والمتعلقة بدورات التراخيص وبالانشطة البترولية وبالشركات المنافسة، أو تغطية مخالفات في التنفيذ.

2 ــ على اي شخص طبيعي أو معنوي الامتناع عن تقديم أو قبول اي عرض أو عمولة أو تعويض أو مدفوعات أو هدايا أو وعود أو غير ذلك من المنافع في سبيل تسهيل تعاقد المقاولين الثانويين مع الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة، أو التسهيل للمتعاقدين الثانويين التعاقد مع هؤلاء المقاولين.

3 – يُعاقب كل من يخالف احكام الفقرة السابقة بالاعتقال المؤقت لمدة لا تقل عن اربع سنوات وبغرامة تتراوح ما بين ضعفي وثلاثة اضعاف قيمة المنفعة المادية المتوقعة أو المحققة[2].

ثالثاً : جمعيات دعم الشفافية في قطاع البترول

إن المنظمات الدولية تقر باهمية منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد المالي والإداري، وتكريسا لذلك قامت المادة 17 من قانون دعم الشفافية بتحديد قواعد تتعلق بتحديد دور هذه الجمعيات في دعم الشفافية في مجال الانشطة البترولية، وجاءت هذه القواعد على الشكل التالي:

1 ــ تهدف جمعيات دعم الشفافية في قطاع البترول إلى:

– تعزيز الشفافية والسعي لمكافحة الفساد في قطاع البترول.

---

[1] المادة السادسة من القانون رقم 84 تاريخ 2018/10/10.

[2] المادة السابعة من القانون رقم 84 تاريخ 2018/10/10.

– التحقق من مدى تقيد الجهات المعنية والشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة، بالموجبات الملقاة على عاتقهم بمقتضى هذا القانون.

2 ــ تُطبق على جمعيات دعم الشفافية في قطاع البترول النصوص القانونية التي ترعى الجمعيات، بالاضافة إلى الاحكام المنصوص عليها في هذا القانون.

3 ــ يجب أن تتوافر في المنتسب إلى جمعيات دعم الشفافية في قطاع البترول، التي تقدمت بالعلم والخبر وفقاً للاصول، الشروط الآتية:

أ – أن يكون قد بلغ سن ال 25 بتاريخ تقديمه طلب الانتساب.

ب – أن يكون غير محكوم بجناية أو جنحة مالية شائنة وغير مجرد من حقوقه المدنية.

ج – أن لا تجمعه قرابة بأي من المالكين أو المالكين المنتفعين أو المساهمين أو المدراء الرئيسيين في الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة حتى الدرجة الأولى.

د – أن لا تكون لديه مصلحة مالية مباشرة أو غير مباشرة بأي من الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة.

4 – يجب أن تضم الهيئة الإدارية للجمعية ثلاثة أعضاء على الأقل متخصصين ومجازين في مجال البترول[1].

رابعاً : حق الادعاء

وسع قانون دعم الشفافية في الانشطة البترولية في لبنان من نطاق الرقابة على إدارة قطاع البترول فامتدت الرقابة إلى الجمعيات الاهلية كما أسلفنا في الفقرة السابقة، وامتدت أيضاً إلى إعطاء حق الادعاء لكل متضرر من هذه الانشطة وذلك في إطار نظام قانوني يقوم على القواعد التالية:

1- لكل متضرر، ولجمعيات دعم الشفافية ، لا سيما لجهة الاهداف، الصفة والمصلحة للتقدم بالشكاوى والدعاوى الجزائية بجرائم الرشوة والفساد واستغلال النفوذ مع اتخاذ صفة الادعاء الشخصي امام المراجع القضائية المختصة شرط إيداع قيمة التأمين المحدد بخمس عشرة ضعف الحد الأدنى للاجور.

2- في حال تبين للمحكمة الناظرة بالدعوى عدم توفر الأدلة التي تثبت وقوع جرائم الفساد والرشوة أو استغلال النفوذ، يكون لها أن تحكم بالتعويض للجهة المدعى عليها فضلاً عن

[1] المادة السابعة عشر من القانون رقم 84 تاريخ 2018/10/10.

غرامة لا تقل عن عشرة ملايين ليرة لبنانية ومصادرة مبلغ التأمين، مع الاحتفاظ للجهة المدعى عليها بحق التقدم بدعوى الافتراء.

3- لا يجوز بأي حال اتخاذ قرارات قضائية بوقف الانشطة البترولية قبل صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، على أن تبقى احكام اتفاقية الاستكشاف والانتاج لجهة تكليف شركات مؤهلة باستكمال الانشطة البترولية سارية المفعول، على ان لا يمنع ذلك من اتخاذ التدابير الاحتياطية التي تحفظ الحقوق.

4- تعود الغرامات المحكوم بها نتيجة الشكاوى والدعاوى المذكورة في الفقرة اعلاه ومبلغ التأمين المودع إلى الصندوق السيادي المنصوص عليه في المادة الثالثة من القانون رقم 2010/132 (قانون الموارد البترولية في المياه البحرية)[1].

المطلب الثاني: القواعد المنظمة لموجبات الإفصاح والنشر في قطاع البترول

لا تتحقق الشفافية في أي مرفق من المرافق العامة الا اذا فرض عليه الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بإدارته، بحيث يستطيع المواطن وكل معني بالشأن العام من الاطلاع على كيفية إدارة هذا المرفق، ومستوى الاداء المتحقق فيه، ومدى احترام الاموال العمومية والابتعاد عن الفساد الإداري والمالي.

وفي هذا الإطار خصص قانون دعم الشفافية في قطاع البترول في لبنان القسم الأكبر منه في تحديد القواعد المتعلقة بالافصاح والنشر، وحاول المشرع أن يكون هذا الموجب عاما لا يقتصر على مجال محدد بل امتد ليشمل معظم الانشطة المتعلقة بإدارة قطاع البترول، بحيث لا تبقى معلومة تهم المعنيين طي الكتمان، بل تكون المعلومات متاحة للجميع، بحيث تتحقق الشفافية الكاملة.

إذاً هناك علاقة وثيقة بين الافصاح والشفافية، ولا تتحقق الأخيرة من دون عملية إفصاح شاملة عن المعلومات المؤثرة في إدارة قطاع محدد، فلا يكفي تمكين اصحاب العلاقة من الوصول إلى المعلومات بل لا بد من نشر المعلومات والاعلان عنها لكي نصل إلى درجة عالية من الشفافية.

وحدّد القانون موجبات النشر والافصاح والمهل الملازمة لذلك على الجهات المعنية بقطاع البترول على الشكل التالي:

الفرع الأول : قواعد الإفصاح المتعلقة باختيار المشغل واتفاقيات التشغيل

حدّد قانون دعم الشفافية القواعد المتعلقة بالإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالتأهيل المسبق للشركات، والإجراءات المتعلقة باختيار المشغلين، والأنشطة المتعلقة بالاستكشاف والإنتاج، ومن أهم هذه القواعد:

---

[1] المادة الثامنة عشر من القانون رقم 84 تاريخ 2018/10/10.

أولاً : التأهيل المُسبق للشركات

على وزير الطاقة والمياه والهيئة، عند اجراء دورة تأهيل مُسبق للشركات الراغبة بالاشتراك في دورة التراخيص وفقاً للقوانين المرعية التقيد بالاجراءات التالية:

1 ــ نشر المعايير والشروط المعتمدة لتأهيل الشركات على اساسها عند دعوة الشركات البترولية إلى الاشتراك في دورة التأهيل المُسبق، وذلك خلال أو مع اعلان الدعوة.

2 ــ نشر لائحة بالشركات البترولية مقدمة طلبات التأهيل المسبق فور انتهاء مهلة تقديم طلبات التأهيل.

3 ــ منح الشركات مقدمة طلبات التأهيل المسبق، الحق بتوجيه الأسئلة والاستيضاحات إلى الجهات المعنية حول الإجراءات المتبعة لعملية التأهيل المسبق.

4 ــ نشر الأسئلة والاستيضاحات المقدمة من قبل الشركات مقدمة طلبات التأهيل مع الردود والإجابات الواردة عليه، دون ذكر أسماء الشركات مقدمة الاستيضاحات.

5 ــ نشر نتائج دورة التأهيل الُمسبق للشركات مقدمة طلبات التأهيل.

يجب مراقبة ملاءمة وصدقية ونوعية المعلومات خلال تنفيذ الخطوات والإجراءات المذكورة في البنود الواردة أعلاه.

ثانياً : منح الحقوق البترولية

فرض القانون الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بمنح الحقوق البترولية على الشكل التالي:

1 ــ على مجلس الوزراء، عند منح حقوق بترولية، وفقاً لما هو منصوص عليه في القوانين المرعية الإجراء، التقيد بالإجراءات التالية:

– احترام مبدأ التنافس الحر والنزيه وغير المتحيز بين جميع الشركات البترولية المشتركة في دورة التراخيص بغية الحصول على حق بترولي.

– نشر نموذج اتفاقية الاستكشاف والإنتاج قبل منح الحق البترولي.

– نشر النتائج النهائية لدورة التراخيص.

– نشر اتفاقية الاستكشاف والانتاج الموقعة مع اصحاب الحقوق.

– الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بمنح التراخيص البترولية وتحويل الرخص أو التنازل عنها إلى شركات مؤهلة.

2 ــ على وزير الطاقة والمياه، عند منح حقوق بترولية وفقاً لما هو منصوص عليه في القوانين المرعية الاجراء، التقيد بالإجراءات التالية:

– ضمان شفافية القواعد والاجراءات المتعلقة بكل مراحل المزايدة، بدءاً من استلام طلبات التراخيص إلى الإعلان عن مقدمي طلبات التراخيص وصولاً إلى منح التراخيص.

– احترام مبدأ التنافس الحر والنزيه وغير المتحيز بين جميع الشركات البترولية المشتركة في دورة التراخيص بغية الحصول على حق بترولي.

– نشر شروط الدعوات للاشتراك في دورات التراخيص ودفاتر الشروط المتعلقة بدورات التراخيص.

– الإفصاح عن الرقع موضوع المزايدة وعن لائحة مقدمي طلبات المزايدة ونشرها.

– نشر أرقام الرقع التي تم فتحها للمزايدة ونشر لائحة مقدمي طلبات المزايدة والشركات التي فازت بالمزايدة للقيام بأنشطة الاستكشاف والإنتاج في الرقع.

– نشر معايير منح التراخيص التي سيتم التلزيم على اساسها.

– الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بمنح التراخيص البترولية وتحويل الرخص أو التنازل عنها إلى شركات مؤهلة.

– نشر النتائج النهائية لدورة التراخيص.

– نشر توصيات الهيئة المتعلقة بنتائج دورة التراخيص.

3 ــ على وزارة المالية، خلال مرحلة منح حقوق بترولية وفقاً لما هو منصوص عليه في القوانين المرعية الإجراء، الإفصاح عن قيمة رسوم سحب طلب المزايدة التي تستوفيها وزارة المالية من الشركات المؤهلة مسبقاً من اجل الاشتراك في دورة التراخيص.

4 ــ على الهيئة، عند منح حقوق بترولية وفقاً لما هو منصوص عليه في القوانين المرعية الإجراء، التقيد بالإجراءات التالية:

– ضمان شفافية القواعد والإجراءات المتعلقة بكل مراحل المزايدة، بدءاً من استلام طلبات التراخيص إلى الإعلان عن مقدمي طلبات التراخيص وصولاً إلى منح التراخيص.

– احترام مبدأ التنافس الحر والنزيه وغير المتحيز بين جميع الشركات البترولية المشتركة في دورة التراخيص بغية الحصول على حق بترولي.

– نشر شروط الدعوات للاشتراك في دورات التراخيص ودفاتر الشروط المتعلقة بدورات الترخيص.

– الإفصاح عن الرقع موضوع المزايدة وعن لائحة المزايدين ونشرها.

– نشر أرقام الرقع التي تم فتحها للمزايدة ونشر لائحة مقدمي طلبات المزايدة والشركات التي فازت بالمزايدة للقيام بأنشطة الاستكشاف والإنتاج في الرقع.

– نشر معايير منح التراخيص التي سيتم التلزيم على أساسها.

– الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بمنح التراخيص البترولية وتحويل الرخص أو التنازل عنها إلى شركات مؤهلة.

– نشر النتائج النهائية لدورة التراخيص.

– الإفصاح عن اي معلومات أو اجراءات يقتضي تسجيلها في السجل البترولي لا سيما الافصاح عن المالك المنتفع (Beneficial Owner) من الشركات حاملة التراخيص البترولية.

– جعل البيانات المسجلة في السجل البترولي متاحة للعموم على الموقع الإلكتروني للهيئة أو عبر الحصول عليها مباشرة من الهيئة،

5 ـــ على الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة الافصاح عن أي معلومات أو إجراءات يقتضي تسجيلها في السجل البترولي، لا سيما الإفصاح عن المالك المنتفع (Beneficial Owner) من الشركات حاملة التراخيص البترولية.

– يجب مراقبة ملاءمة وصدقية ونوعية المعلومات خلال تنفيذ الخطوات والإجراءات المذكورة في البنود الواردة اعلاه[1].

ثالثاً: أنشطة الاستكشاف والإنتاج

يقتضي الإفصاح المعلومات التي تتعلق بانشطة الاستكشاف والإنتاج وفقاً للأسس التالية:

1 ـــ على مجلس الوزراء نشر كل اتفاقيات الاستكشاف والإنتاج، بما فيها:

– اتفاقيات التشغيل المشترك.

– المعلومات المتعلقة بالموافقة على تعيين المشغل وتبديلها.

– الموافقة على خطة التطوير والإنتاج.

[1] المادة التاسعة من القانون رقم 84 تاريخ 2018/10/10.

– الموافقة على كل عملية تنازل أو تحويل للحق البترولي وفقاً لمندرجات المادة 70 من القانون رقم 2010/132 (قانون الموارد البترولية في المياه البحرية) وسائر القوانين المرعية الإجراء.

2 ــ على وزير الطاقة والمياه الإفصاح عن جميع التراخيص التي يمنحها للشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة، لا سيما رخصتي الحفر والإنتاج.

3 ــ على هيئة إدارة قطاع البترول الافصاح عن:

– كل رخصة بترولية تُمنح بموجب اتفاقية استكشاف وانتاج.

– تعيين أو تبديل المشغّل.

– كل عملية تنازل أو تحويل للحق البترولي وفقاً لمندرجات المادة 70 من القانون رقم 2010/132 (قانون الموارد البترولية في المياه البحرية.

– المعلومات المتعلقة بنتائج الاستكشاف وآبار الاستكشاف وتحديثها بشكل دائم وتلك المتعلقة بالاكتشافات والاكتشافات التجارية.

– إحداثيات الرقعة التي يُمنح فيها الحق البترولي وإحداثيات المساحات المتخلى عنها طوعياً أو بعد انتهاء مدد مرحلة الاستكشاف المحددة في القانون 2010/132 وفي اتفاقية الاستكشاف والانتاج.

– المعلومات المفصلة المتعلقة بأنشطة الانتاج والمعالجة والتجميع والتخزين والنقل والتصريف.

– المعلومات والدراسات المتعلقة بالجودة والصحة والسلامة والبيئة العائدة للانشطة البترولية.

– القيمة المحتسبة لرسوم المنطقة المتوجبة على الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة.

– مقدار استرداد التكاليف المحددة في اتفاقية الاستكشاف والانتاج.

– بيانات الانتاج لكل سنة مالية.

– المنهجية المتبعة في تقويم وتسعير البترول المنتج والبترول المعد لاستهلاك السوق المحلي.

– كميات الاتاوة وبترول الربح.

– كميات البترول المباعة وقيمتها حسب نوع المواد الهيدروكربونية المنتجة ووجهة تصديرها.

– أي معلومات أو عمليات واردة في السجل البترولي المنصوص عنه في المادة 52 من القانون 2010/132 قانون الموارد البترولية في المياه البحرية.

4 ــ على وزارة المالية الإفصاح عن:

– قيمة رسوم المنطقة التي تستوفيها من الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة.

– قيمة الضرائب على الانشطة البترولية المحصلة من قبلها.

5 ــ على الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة الافصاح عن:

– مقدار استرداد التكاليف المحددة في اتفاقية الاستكشاف والانتاج.

– حصتها من بترول الربح.

– بيانات الانتاج لكل سنة مالية.

– المنهجية المتبعة في تقويم وتسعير البترول المنتج والبترول المعد لاستهلاك السوق المحلي.

– كميات الاتاوة وقيمتها وحصة الدولة من بترول الربح.

– كميات البترول المباعة وقيمتها حسب نوع المواد الهيدروكربونية المنتجة ووجهة تصديرها.

– اجراءات الوقف الدائم للتشغيل.

– قيمة المدفوعات الفصلية المودعة من قبلها في حساب الوقف الدائم للتشغيل.

– قيمة الضرائب المتوجبة عليها.

– أي معلومات أو عمليات واردة في السجل البترولي المنصوص عنها في المادة 52 من القانون 2010/132 (قانون الموارد البترولية في المياه البحرية).

6 ــ على الشركات التي تحصل على ترخيص من خارج اتفاقية استكشاف وانتاج للقيام حصراً بالانشطة البترولية المتعلقة بالنقل والتخزين، ان تقوم بإجراءات الافصاح المنصوص عليها في هذا القانون.

7 ــ الإفصاح عن كل الشركات الحاصلة على عقود للخدمات من الشركات حاملة التراخيص (Subcontractors)وتطبيق Final beneficial ounership

– يجب مراقبة صدقية وملائمة ونوعية المعلومات خلال تنفيذ الخطوات والإجراءات المذكورة في البنود الواردة أعلاه[1].

[1] المادة االعاشرة من القانون رقم 84 تاريخ 2018/10/10.

الفرع الثاني : قواعد الإفصاح المتعلقة بالوقف الدائم للتشغيل وإدارة الموارد البترولية

على صاحب الحق ومن دون أي تأخير إبلاغ وزير الطاقة عن الوقت المتوقع لانتهاء استعمال المنشأة بشكل نهائي، قبل التوقف الدائم عن التشغيل. ولدى انقضاء مدة اتفاقية الاستكشاف والإنتاج أو رخصة البترول أو التنازل عنهما أو فسخهما أو إلغائهما أو عند وقف نهائي لاستعمال منشأة ما: يحق للدولة استرداد ملكية المنشأة أو حق استعمالها مع التجهيزات العائدة لها من دون أي كلفة[1]. وحدد قانون دعم الشفافية مجموعة من القواعد المتعلقة بالافصاح عن الوقف الدائم للتشغيل، بالإضافة إلى قواعد تتعلق بالإفصاح عن إدارة الماورد البترولية ، على الشكل التالي:

أولاً : قواعد الإفصاح عن الوقف الدائم للتشغيل

1 ــ على وزارة المالية الافصاح عن قيمة الضرائب خلال مرحلة الوقف الدائم للتشغيل.

2 ــ على هيئة إدارة قطاع البترول الافصاح عن:

- المعلومات والدراسات المتعلقة بالجودة والصحة والسلامة والبيئة العائدة للانشطة البترولية.
- إجراءات الوقف الدائم للتشغيل من قبل أصحاب الحقوق.

3 ــ على الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة الإفصاح عن:

- المعلومات المتعلقة بمحتوى خطة وقف الأنشطة البترولية والوقف الدائم للتشغيل، ما عدا المصنف منها سرية.
- تاريخ إنشاء حساب الوقف الدائم للتشغيل.
- التكاليف المستقبلية المقدرة للوقف الدائم للتشغيل.
- مجموع التعرفات والرسوم المتوقعة الناتجة عن بناء أو تشغيل أي منشأة بحسب وثيقة الحقوق البترولية في غياب اتفاقية استكشاف وانتاج.
- مجموع التكاليف المقدرة للوقف الدائم للتشغيل بالنسبة للبديل المفضل لدى اصحاب الحقوق في ما يختص بالوقف الدائم للتشغيل والحلول البديلة الاخرى لهذا الوقف.
- قيمة المدفوعات الفصلية المودعة من قبلها في حساب الوقف الدائم للتشغيل.
- قيمة الضرائب المتوجبة عليها.

[1] نادر شافي : التنظيم القانوني للبترول في لبنان، مجلة الجيش، تصدر عن الجيش اللبناني، العدد 346، نيسان 2014.

– مقدار استرداد التكاليف المحددة في اتفاقية الاستكشاف والانتاج.

يجب مراقبة صدقية وملاءمة ونوعية المعلومات خلال تنفيذ الخطوات والإجراءات المذكورة في البنود الواردة أعلاه. [1]

ثانياً : إدارة الموارد البترولية

على مجلس الوزراء ووزارة المالية والجهة المناط بها إدارة الصندوق السيادي الافصاح عن:

1 ــ عائدات الانشطة البترولية التي يتم تسجيلها في الصندوق السيادي.

2 ــ العائدات المسحوبة من الصندوق السيادي، في الحالات المسموح بها وفقاً لقانون الصندوق السيادي، والمبالغ المخصصة للاستثمار المسحوبة من الصندوق مع تحديد وجهة الاستثمار.

3 ــ قواعد استثمار الاموال المودعة في الصندوق السيادي والعائدات السنوية لهذا الاستثمار.

يجب مراقبة ملاءمة وصدقية ونوعية المعلومات خلال تنفيذ الخطوات والاجراءات المذكورة في البنود الواردة اعلاه[2].

الفرع الثالث : قواعد الإفصاح المتعلقة بالاستخدام والنفقات الاجتماعية

حدد قانون دعم الشفافية مجموعة من القواعد المتعلقة بالافصاح عن تنفيذ اتفاقيات في مجال البترول، وهي على الشكل التالي:

أولاً : الاستخدام

1 ــ على وزير الطاقة والمياه والهيئة والشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة والشركات المملوكة من الدولة والمقاولين الثانويين الافصاح عن هوية المستخدمين في قطاع البترول وعن نسبة العمالة الوطنية ونسبة عمالة الاجانب المقيمين ونشرها.

2 ــ على الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة اتباع اجراءات شفافة للاستخدام تضمن تكافؤ الفرص والتنوع بالنسبة إلى الاختصاصيين المؤهلين للعمل مع هذه الشركات في الانشطة البترولية، وذلك عندما يكون المستخدم يعمل في لبنان لمدة تزيد عن 183 يوماً بشكل متواصل أو متقطع خلال اثني عشر شهراً متتالياً.

وتعتبر من الإجراءات الشفافة للاستخدام التي يقتضي على الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة القيام بها:

---

[1] المادة 11 من القانون رقم 84 تاريخ 2018/10/10.

[2] المادة 12 من القانون رقم 84 تاريخ 2018/10/10.

أ – الاعلان عن مراكز العمل المطلوب ملؤها لدى أصحاب الحقوق على مواقع إلكترونية منها الموقع الإلكتروني للهيئة.

ب – اتباع إجراءات واضحة للتقدم من قبل المؤهلين المرشحين لمراكز العمل المطلوب ملؤها وسهولة الوصول إلى المعلومات وسهولة تقديم طلبات الترشح إلى مراكز العمل هذا سواء كان بصورة مباشرة ام الكترونياً.

ج – نشر النتائج النهائية لملء مراكز العمل بصورة تُتيح للذين ترشحوا لملء مراكز العمل معرفة هذه النتائج بسهولة.

3 – على الهيئة:

– التأكد من التزام أصحاب الحقوق بتنفيذ برنامج استخدام العاملين اللبنانيين لديهم الموافق عليه من الهيئة.

– التأكد من قيام أصحاب الحقوق سنوياً بتحديث هذا البرنامج والموافقة عليه وفقاً للآليات المحددة في اتفاقيات الاستكشاف والإنتاج.

– إرسال تقرير كل أربعة أشهر إلى مجلس النواب يُحدد كيفية ومسار عملية التوظيف والاستخدام.

على الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة المرتبط عملها بالأنشطة البترولية والشركات المملوكة من الدولة وشركات الاقتصاد المختلط الإفصاح عن عمليات التوظيف المتعلقة بالأنشطة البترولية لديها ونشرها. يجب مراقبة صدقية ونوعية المعلومات خلال تنفيذ الخطوات والإجراءات المذكورة في البنود الواردة اعلاه[1].

ثانياً : النفقات الاجتماعية

1 ـــ يجب ألا تتخطى قيمة النفقات الاجتماعية المدفوعة سنوياً من قبل الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة الحد الأقصى الذي تحدده القوانين الضريبية المرعية الإجراء، شرط أن لا تُحصر قيمة النفقات الاجتماعية المدفوعة بجهة واحدة منتفعة.

2 ـــ على الشركات صاحبة الحقوق البترولية والشركات صاحبة الحقوق البترولية المشغلة الافصاح عن قيمة النفقات الاجتماعية والجهات المنتفعة منها بشكل موثق وتفصيلي يسمح بتدقيقها وتحليلها ومراقبة ما اذا ما كانت تُنفذ بحسب القوانين المرعية الاجراء.

3 ـــ على الجهات المنتفعة الافصاح عن قيمة النفقات الاجتماعية التي تحصل عليها من قبل الشركات، وتبيان كيفية صرفها.

يجب مراقبة صدقية ونوعية المعلومات من قبل الجهات المعنية المحددة في هذا القانون[2].

---

[1] المادة 13 من القانون رقم 84 تاريخ 2018/10/10.

[2] المادة 14 من القانون رقم 84 تاريخ 2018/10/10.

خاتمة

سنتناول في الخاتمة الاستنتاجات التي توصلنا اليها والتوصيات التي نقترحها على الشكل التالي:

أولاً : الاستنتاجات

1- تعد الهيئات الناظمة من التنظيمات الإدارية الحديثة التي برزت في فرنسا والولايات المتحدة ومؤخرا في لبنان، وتهدف إلى تنظيم القطاعات الاقتصادية لا سيما المتعلقة منها بالنبنية التحتية، وذلك بهدف اسناد تشغيل هذه القطاعات من قبل اشخاص القانون الخاص تحت رقابتها واشرافها.

2- في لبنان نصت القوانين على انشاء مجموعة كبيرة من الهيئات الناظمة سواء في مجال الطاقة أو الاتصالات أو الطيران المدني أو الاسواق المالية، ومؤخرا تم انشاء الهيئة الناظمة لإدارة قطاع البترول بحيث تشرف الاخيرة على تنظيم والرقابة على عمليات تشغيل هذا القطاع المستحدث بفعل الاكتشافات النفطية في المياه البحرية الاقليمية في بحر لبنان.

3- بعض الهيئات الناظمة تم تعيينها من قبل السلطة التنفيذية في لبنان ومنها هيئة إدارة قطاع البترول الا ان الهيئة الناظمة للكهرباء لم يجر تعيينها على الرغم من المطالبات المحلية والدولية، وتعليق العديد من المؤتمرات الدولية المانحة لمساعداتها بسبب عدم اجراء هذا التعيين كما ان صندوق النقد اشترط بوضوح اجراء هذا التعيين ولكن دون اية استجابة من قبل السلطات اللبنانية، مما حرمها فرص متعددة للخروج من الازمات المتلاحقة التي تعاني منها.

4- ان هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان هي مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية والاستقلالين المالي والإداري، وتخضع بعض قراراتها لتصديق وزير الطاقة ، في حين لا تخضع للنظام العام للمؤسسات العامة، كما لا تخضع لرقابات القطاع العام باستثناء رقابة وحيدة هي الرقابة المؤخرة لديوان المحاسبة.

5- ان هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان لا تتولى عمليات التشغيل المتعلقة بالتنقيب عن النفط واستخراجه وانتاجه، وانما دورها تنظيمي رقابي، كما ان موازنتها تمول من قبل وزارة الطاقة، ما يعني ان هذه الهيئة ليس لها الطابع الصناعي والتجاري وانما لها الطابع الإداري، اي انها تدير مرفق تنظيمي رقابي له الطابع الإداري، لذلك كانت قرارتها ادارية سواء الفردية أو التنظيمية، وعقودها التي تبرمها من اجل تسيير مرفقها العام وتتضمن استعمال وسائل القانون العام تعد من العقود الإدارية، وعند احداثها اضرارا للغير تقوم مسؤوليتها الإدارية شأنها شأن اشخاص القانون العام اللذين يتمتعون بطبيعة ادارية.

6- تدار هيئة إدارة قطاع البترول من قبل مجلس إدارة يشكل الاعضاء فيه رؤوساء الوحدات التنفيذية التي تتكون منها الهيئة، وفي ذلك خلط واضح بين الاعمال التنفيذية والرقابية، بين التخطيط الاستراتيجي والعمل التطبيقي اليومي، ويجعل من مجلس الإدارة اداة تنفيذية ويحرمها من الدور الرقابي الواجب عليها القيام به.

7- ان الشفافية الإدارية تعني تمكين كل المعنيين بإدارة القطاعات الحيوية في الإدارة العامة من الاطلاع على المعلومات المتعلقة بتشغيل هذا القطاع، ولا يتحقق ذلك الا بالافصاح والنشر لكل معلومات تظهر حقيقة الاوضاع القائمة في المرافق العامة، والمشرع اللبناني اصدر قانون الحق في الوصول إلى المعلومات في اطار تكريس الشفافية الإدارية.

8- كما ان المشرع اللبناني رغبة منه في تكريس الشفافية الإدارية وان تكون إدارة قطاع البترول شفافة ومحوكمة وتتم بصورة رشيدة اصدر قانون دعم الشفافية في قطاع البترول، ووضع نظام دقيق للافصاح والنشر تناولناه بالتفصيل في المبحث الثاني من الفصل الثاني، وهذا النظام يقتضي الا يبقى بين الاوراق المطوية، بل يقتضي ان يتحول إلى واقع عملي مطبق ومعمول به من اجل تجنب الفساد والهدر في قطاع يعد الملاذ الاخير للخروج من الازمات الاقتصادية التي يرزح لبنان تحتها.

ثانياً: التوصيات

1- يقتضي ان يتم تعيين الهيئات الناظمة في جميع القطاعات المختلفة، وتمكينها من البدء بالقيام بالدور المنوط بها، اختيار اعضاء هذه الهيئات من اصحاب المؤهلات العلمية المتخصصة ومن الذين لديهم خبرة في مجال النشاط موضوع نشاط الهيئة.

2- ان الرقابة المخففة على الهيئات الناظمة سيف ذو حدين من ناحية يحد من البيروقراطية والروتين الإداري ويسهل نشاطها التنفيذي، الا انه من ناحية اخرى يحد من الرقابة التي تشكل ضابطا على نشاط هذه الهيئات، لذلك يقتضي تفعيل هذه الرقابات التي تخضع لها وان لا تتحول إلى رقابات شكلية خصوصا رقابة ديوان المحاسبة المؤخرة.

3- نقترح ان يكون هناك فصل بين اعضاء هيئة إدارة قطاع البترول ورئاسة الوحدات التي تمارس النشاط التنفيذي للهيئة، من اجل بقاء الهيئة كسلطة تقريرية، واناطة ممارسة السلطة التنفيذية برئيس الهيئة الذي يترأس جميع الوحدات التنفيذية.

4- يجب تفعيل قانون دعم الشفافية في قطاع البترول ووضعه موضع التنفيذ، وتعزيز اجراءات الافصاح والنشر المنصوص عليها في هذا القانون، لان في ذلك تحقيقا للشفافية الإدارة في القطاع النفطي، ويحقق إدارة رشيدة لهذا المرفق.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً : الكتب باللغة العربية

- ابراهيم عبد العزيز شيحا : الوسيط في القانون الإداري، الدار الجامعية بيروت، 2016.
- البرت سرحان، يوسف الجميل، زياد ايوب: القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان.
- برهان الدين الخطيب : الانحراف الإداري في لبنان اسبابه ووسائل علاجه. المؤسسة اللبنانية العربية للتوزيع والطباعة والنشر. بيروت.2000.
- فوزت فرحات : القانون الإداري العام، الجزء الاول، القسم الاول : النشاط الإداري، بيروت لبنان، بدون ناشر.
- ماجد بن سالم حميد الغامدي: النزاهة قيم وسلوك، شبكة الألوكة – قسم الكتب، 2017.
- محمد رفعت عبد الوهاب : مبادىء احكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت لبنان، 2013.
- مروان القطب : محاضرات في الإدارة العامة المقارنة ، الجزء الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الفرع الخامس.
- مروان القطب : خصخصة المرافق العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2015، ط2.
- مروان القطب : الوجيز في المالية العامة، الدولة والمؤسسات العامة، دار المؤلف الجامعي، 2018.
- مروان القطب : القانون الإداري الخاص، من دون ناشر، 2019.
- نادر عبد العزيز شافي : تبيض الاموال . منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. 2001.
- يوسف سعد الله الخوري : القانون الإداري العام، اعمال وعقود ادارية، الجزء الاول ، بدون ناشر، 1998.

ثانياً : قائمة الكتب باللغة الاجنبية

- Arnold J. Herdenheimer, Michael Johnston: Political Corruption, Concepts and Contexts. 3rd Edition. USA&UK. 2002.
- Sophie Harman and David Williams: Governing The World? Cases in Global Governance. Routledge. USA .2003.

ثالثاً : قائمة الدراسات

- اسماعيل سايس غيدان، صادق محمد علي: مظاهر الاستقلال في الهيئات المستقلة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الاول، السنة الثامنة، 2016.
- فلاق محمد : دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري – تجارب دولية –، مجلة الريادة لاقتصاديات الاعمال، المجلد 1، حزيران 2015.
- محمد محمود العجلوني : اثر الحكم الرشيد على التنمية الاقتصادية المستدامة في الدول العربية، المجلة العربية للإدارة، المجلد 39، كانون الاول 2019.
- مروان القطب : الفساد المالي والإداري ومدى قدرة النظام الرقابي في لبنان على الحد منه، الحياة النيابية، العدد 99.

رابعاً: قائمة الرسائل الجامعية

- فرح نصر الله : دور الهيئات الناظمة في الاصلاح الإداري والمالي (الهيئة المنظمة للاتصالات في لبنان نموذجا)، رسالة اعدت لنيل شهادة الماستر 2 المهني – وظيفة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية، الفرع الثاني.
- كوثر بوغويطة : السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، رسالة قدمت لنيل درجة الماجستير في القانون العام المعمق، في جامعة ابي بكر بلقايد الجزائر، ٢٠١٦.

خامساً : قائمة التقارير والادلة

- الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (2020 – 2025) : الجمهورية اللبنانية – مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية.
- تقرير صادر عن برنامج الامم المتحدة الانمائي: الفساد والتنمية، مكافحة الفساد من اجل الحد من الفقر. نيويورك 2008.

- تقرير حول مكافحة الفساد في قطاع التربية والصحة والمياه في لبنان ، دراسة قطاعية. في اطار مشروع برنامج الامم المتحدة الانمائي في مجلس النواب. 2013.
- دليل النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد : اعداد الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة (امان)، ط4، 2016.
- الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد: مكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة UNODC، الطبعة الثانية، 2012.
- دراسة حول نظام النزاهة في لبنان : الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية. لبنان 2011.
- لمحة عن المساءلة : تقرير لجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة للمجلس التنفيذي، منظمة الصحة العالمية، الاجتماع 32، البند 2-2 من جدول الاعمال، تموز 2020.
- ممارسات لتعزيز النزاهة في الاعمال في منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، برنامج الاستثمار – منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا.
- النزاهة العامة: توصية المجلس بشأن النزاهة العامة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD.
- ورقة السياسات العامة، حول واقع وممارسات الشفافية المالية في الدولة اللبنانية : منظمة الشفافية الدولية، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية (لا فساد)، 2020.

فهرست

الإهداء...

الشكر...

مقدمة.. 1

أولاً: عرض الموضوع 1

ثانياً: أهمية الموضوع 2

ثالثاً: اهداف المعالجة.. 3

رابعاً: المنهج المعتمد.. 3

خامساً: الإشكالية 3

سادساً: مخطط التقرير.. 4

الفصل الأول : تنظيم هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان.. 5

المبحث الأول : ماهية هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان 6

المطلب الأول: ماهية الهيئات الناظمة 6

الفرع الأول: نشأة الهيئات الناظمة 7

أولاً: نشأة الهيئات الناظمة في الدول الانجلوساكسونية 7

ثانياً: نشأة الهيئات الناظمة في فرنسا 8

ثالثاً: نشأة الهيئات الناظمة في لبنان.. 9

الفرع الثاني: واقع الهيئات الناظمة في لبنان 9

أولاً : الهيئة المنظمة للاتصالات 9

ثانياً: هيئة تنظيم قطاع الكهرباء 11

ثالثاً : الهيئة العامة للطيران المدني 13

رابعاً: هيئة الأسواق 13

خامساً: هيئة إدارة قطاع البترول.. 14

الفرع الثالث: تعريف الهيئات الناظمة وخصائصها 15

أولاً: الشخصية المعنوية 16

ثانياً: الاستقلالي الإداري والمالي... 17

ثالثاً: التنظيم القطاعي.. 18

خامساً: الارتباط بالدولة.. 19

المطلب الثاني: النظام القانوني لهيئة إدارة البترول 21

الفرع الأول: الشكل القانوني لهيئة إدارة قطاع البترول 21

أولاً: مبدأ التخصص.. 22

ثانياً: إدارة مرفق عام... 22

ثالثاً: الخضوع للوصاية الإدارية 23

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لهيئة إدارة قطاع البترول 24

أولاً: التصنيف الثنائي للمؤسسات العامة.. 24

ثانياً : تحديد طبيعة هيئة إدارة قطاع البترول 26
الفرع الثالث: الأعمال والعلاقات القانونية لهيئة إدارة قطاع البترول.. 27
أولاً : القرارات الصادرة عن الهيئة 28
ثانياً: العقود المبرمة من قبل الهيئة.. 29
ثالثاً: علاقة الهيئة بالعاملين لديها 29
رابعاً: مسؤولية الهيئة عن الأضرار التي تصيب الغير 30
المبحث الثاني : استقلالية هيئة إدارة قطاع البترول... 31
المطلب الأول : الاستقلالية الإدارية لهيئة إدارة قطاع البترول 32
الفرع الأول : تكوين السلطة التقريرية 33
أولاً : تأليف وشروط تعيين رئيس وأعضاء مجلس الإدارة 33
ثانياً : المسؤولية والموجبات الملقاة على عاتق أعضاء ورئيس مجلس الإدارة 34
ثالثاً : المهام المنوطة بمجلس الإدارة 36
رابعاً: انتهاء عضوية أعضاء مجلس الإدارة... 38
الفرع الثاني : دور رئيس مجلس الإدارة في إدارة الاجتماعات 38
أولاً : صلاحيات رئيس مجلس الإدارة 38
ثانياً: اجتماعات مجلس الإدارة.. 39
رابعاً: آلية اتخاذ قرارات مجلس الإدارة والتصديق عليها.. 40
الفرع الثالث : الوحدات التي تتكون منها الهيئة.. 42
أولاً : وحدة التخطيط الاستراتيجي.. 42
ثانياً : وحدة الشؤون الفنية والهندسية 42
ثالثاً : وحدة الجيولوجيا والجيوفيزياء 43
رابعاً : وحدة الشؤون القانونية... 44
خامساً : وحدة الشؤون الاقتصادية والمالية... 44
سادساً : وحدة الجودة، الصحة، السلامة والبيئة QHSE... 45
المطلب الثاني : الاستقلالية المالية لهيئة إدارة قطاع البترول 46
الفرع الأول : الموازنة المستقلة لهيئة إدارة قطاع البترول 46
أولاً : إعداد الموازنة المستقلة للهيئة.. 47
ثانياً : التصديق على الموازنة المستقلة للهيئة 47
ثالثاً: إدارة أموال الهيئة 48
الفرع الثاني: الرقابة المؤخرة لديوان المحاسبة.. 48
أولاً: الرقابة على الحسابات 48
ثانياً: الرقابة على الموظفين 49
أولاً: التقارير الدورية التي تعدها الهيئة.. 51
ثانيا : تدقيق حسابات الهيئة... 51
الفصل الثاني : شفافية هيئة إدارة قطاع البترول في لبنان 53
المبحث الأول: ماهية الشفافية في مكافحة الفساد 54

المطلب الأول : مفهوم الشفافية الإدارية 54
الفرع الأول : الإطار التعريفي للشفافية الإدارية 54
أولاً: تعريف الشفافية الإدارية..................... 54
ثانياً : المفاهيم المرتبطة بالشفافية الإدارية..................... 55
ثالثاً: اهمية الشفافية الإدارية..................... 57
رابعاً : انواع الشفافية الإدارية..................... 59
الفرع الثاني : تطبيق الشفافية الإدارية 61
أولاً: مجالات تطبيق الشفافية..................... 62
ثانياً: ادوات تحقيق الشفافية..................... 64
الفرع الثالث: تطوير تطبيق الشفافية..................... 66
أولاً : معوقات تطبيق الشفافية 66
ثانيا: وسائل تحسين تطبيق الشفافية..................... 67
وضع خطة استراتيجية..................... 67
المطلب الثاني : مظاهر الفساد المالي والإداري..................... 68
الفرع الأول : ماهية الفساد المالي الإداري..................... 68
أولاً: مفهوم الفساد المالي والإداري..................... 69
ثانياً : أشكال الفساد 69
ثالثاً: أسباب الفساد 70
الفرع الثاني : الفساد في اختيار المتعاقدين في الصفقات العمومية..................... 74
أولاً : العروض الصورية..................... 74
ثانياً : تواطؤ العارضين..................... 75
ثالثاً: تحديد شروط تتناسب مع عارض وحيد 75
رابعاً: استنسابية الرأي الفني..................... 75
خامساً: رفض العارضين لأسباب شكلية..................... 76
سادساً: الإفراط في الاتفاقات الرضائية..................... 76
الفرع الثالث: الفساد في صياغة واستلام الصفقات العامة 76
أولاً: صياغة العقود لمصلحة المتعاقد مع الإدارة..................... 76
ثانياً: مخالفات لجان الاستلام..................... 77
المبحث الثاني : النظام القانوني لدعم الشفافية في قطاع البترول في لبنان..................... 77
المطلب الأول : الإطار العام لقانون دعم الشفافية في قطاع البترول في لبنان 78
الفرع الأول : الأسباب الموجبة لإصدار قانون دعم الشفافية في لبنان 78
أولاً : خصائص الموارد البترولية..................... 78
ثانياً : تحديد أدوات لمكافحة الفساد..................... 79
ثالثاً : الضمانات التي يوفرها قانون دعم الشفافية في قطاع البترول..................... 80
الفرع الثاني : نطاق المساءلة وفقاً لقانون دعم الشفافية في لبنان 81
الفرع الثالث : الأسس العامة لتحقيق الشفافية في قطاع البترول..................... 81

أولاً: الامتناع عن الاستثمار في الأنشطة البترولية 82
ثانياً : مكافحة الفساد 83
ثالثاً : جمعيات دعم الشفافية في قطاع البترول 83
رابعاً : حق الادعاء 84
المطلب الثاني: القواعد المنظمة لموجبات الإفصاح والنشر في قطاع البترول 85
الفرع الأول : قواعد الإفصاح المتعلقة باختيار المشغل واتفاقيات التشغيل 85
أولاً : التأهيل المُسبق للشركات 86
ثانياً : منح الحقوق البترولية 86
ثالثاً: أنشطة الاستكشاف والإنتاج 88
الفرع الثاني : قواعد الإفصاح المتعلقة بالوقف الدائم للتشغيل وإدارة الموارد البترولية 91
أولاً : قواعد الإفصاح عن الوقف الدائم للتشغيل 91
ثانياً : إدارة الموارد البترولية 92
الفرع الثالث : قواعد الإفصاح المتعلقة بالاستخدام والنفقات الاجتماعية 92
أولاً : الاستخدام 92
ثانياً : النفقات الاجتماعية 93
خاتمة 94